

Des Servitudes Aériennes

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 Mars 1937, à 14 heures.

PAR

Henri LEMOINE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants : M. CASSIN, Professeur.

M. ESMEIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

—
1937

Des Servitudes Aériennes

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

Des Servitudes Aériennes

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 Mars 1937, à 14 heures.

PAR

Henri LEMOINE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants : M. CASSIN, Professeur.

M. ESMEIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

—
1937



A MON FILS

PREFACE

La thèse de doctorat présentée par M. LEMOINE, Rédacteur au Ministère de l'Air, vient à son heure. Elle donnera des renseignements précieux à tous ceux qui ont la tâche délicate de mettre en œuvre la législation nouvelle relative aux « servitudes dans l'intérêt de la navigation aérienne ».

Tous ceux qui se sont consacrés au développement de l'aviation ont eu, depuis de longues années, la claire conscience du danger qu'il y avait à laisser s'établir aux abords des aérodromes des bâtiments élevés et des usines. On a depuis la guerre, assisté bien souvent à ce spectacle troublant : les Services de l'Aéronautique et les collectivités publiques choisissaient un bel emplacement d'aérodrome bien dégagé, et pour des raisons évidentes de sécurité, acceptaient les sujétions résultant d'un certain éloignement du centre des agglomérations. Quelques années après, des cheminées d'usines ou des immeubles venaient « meubler le paysage » sans que personne pût s'y opposer.

Du point de vue des aviateurs et des techniciens chargés des questions d'« infrastructure aérienne » la nécessité de servitudes de hauteur était évidente. Mais c'est une grave chose dans notre pays que de porter atteinte à la propriété privée, même dans un intérêt supérieur. Il a fallu pour pouvoir l'obtenir que l'Armée de l'Air, l'aviation commerciale et l'aviation privée prissent un essor extraordinaire et qu'ainsi la préoccupation de la sécurité des équipages et des passagers au lieu d'être limitée à quelques spécialistes, passionnât l'opinion publique toute entière. Le 4 juillet 1935 marque une grande date pour l'Aéronautique. C'est la reconnaissance par le Parlement et par le pays, de l'Aviation comme un grand

service public dont la sécurité de fonctionnement doit être assurée à tout prix.

La loi votée, il faut l'appliquer. Le décret du 15 décembre 1936 qui porte de nombreuses signatures ministérielles en fixe la procédure. Mais on voit se poser immédiatement de délicates questions d'interprétation.

Quels aérodromes bénéficient des dispositions de la Loi ? Convient-il d'appliquer les restrictions en hauteur à toute la zone périphérique ou ne faut-il pas au contraire les limiter eu égard à certaines considérations tirées de l'état des lieux ou de la technique aéronautique ? Comment convient-il d'interpréter les dispositions de l'article 10 qui établissent une période « suspecte » à l'encontre des propriétaires riverains ? Quels sont leurs droits et ceux de l'Administration durant cette période ? Quel critérium fixera l'antériorité de la création des aérodromes par rapport à une ligne électrique, et dans quel cas le balisage de ces lignes pourra-t-il être mis à la charge des concessionnaires. Quelles seront les conditions d'octroi des indemnités en réparation du dommage subi par les propriétaires ? Dans quels cas la responsabilité civile de l'Administration et des propriétaires riverains pourra-t-elle être mise en cause ?

Toutes ces questions, et bien d'autres que nous n'énumérerons pas, sont traitées par M. LEMOINE dans sa thèse. Il a voulu, malgré l'étendue et la complexité du sujet, en donner une vue d'ensemble. Et toutes les fois qu'un problème juridique délicat s'est posé à lui, il a eu le courage de prendre nettement parti. C'est ainsi que sa thèse constitue un véritable « traité des servitudes aériennes ».

Sans doute, en raison de la nouveauté de la matière et de l'évolution du droit, serait-il vain de penser qu'un tel ouvrage puisse avoir un caractère définitif. Mais l'auteur est jeune, susceptible d'étudier tous les aspects nouveaux du problème et de fouiller les arrêts des juridictions qui auront à connaître des servitudes aériennes. Il a donc le devoir de compléter la thèse qu'il présente aujourd'hui par des publications ultérieures. Au moins a-t-

il dès maintenant le mérite de fournir, au moment psychologique, un instrument de travail très nécessaire aux collectivités publiques.

Celles-ci ne trouveront pas ici une thèse officielle, M. LEMOINE ayant écrit en toute liberté, et l'Administration restant entièrement libre de ne pas souscrire à certaines théories exprimées. Mais l'ouvrage logiquement charpenté, très clair et exécuté avec une grande probité intellectuelle ne manquera pas d'être apprécié par ses lecteurs que nous souhaitons nombreux.

D. HAGUENAU,

*Chef du Service Central des Travaux et
Installations au Ministère de l'Air.*

INTRODUCTION

L'article 544 du Code Civil est ainsi conçu : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

A la vérité, il faut peut-être y voir plus aujourd'hui l'affirmation d'un principe idéal qu'une définition juridique entièrement correcte, tant sont nombreuses les restrictions légales, jurisprudentielles ou illégales apportées au droit de propriété.

Il serait certes aisé, de critiquer nombre de ces restrictions, car elles n'ont pas toujours été inspirées d'un réel souci d'équité.

Cependant il faut reconnaître que le droit de propriété doit être contenu et limité toutes les fois que son exercice « absolu » aurait pour effet d'interdire le jeu normal des autres droits qui coexistent dans une Société.

Aussi bien voit-on immédiatement que les restrictions qui devront lui être apportées ne sont pas limitativement définies à une époque donnée, mais sont au contraire fonction des progrès matériels et des conceptions philosophiques sur l'organisation sociale.

La réglementation des droits, c'est-à-dire les limites dans lesquels ils s'exercent, doit concilier les divers intérêts en cause.

La mission première des Gouvernants est précisément de réglementer les besoins d'intérêt général ressentis dans un pays, pour assurer « le bien-être matériel, moral, intellectuel des individus ». Mais la condition sine qua non, pour que le Législateur édicte une réglementation est qu'il agisse dans un but d'utilité publique. Toute réglementation entraîne obligatoirement, en effet, une limita-

tion des droits de l'individu : limitation qui n'est légitime, que si elle a pour but de défendre l'intérêt de la collectivité.

C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'une réglementation; sa mission n'est pas stabilisée et arrêtée une fois pour toutes, mais au contraire fonction des manifestations des progrès techniques et sociaux.

On peut, sans contredit, assurer que l'aviation correspond aujourd'hui, à ce besoin d'intérêt général, guide de l'action du législateur.

Certes, lorsque Clément Ader, le 9 octobre 1890 fit un bond de quelques dizaines de mètres, lorsque les Blériot, les Farman, les Wright, réussissaient à faire voler quelques minutes le plus lourd que l'air, lorsque le 25 juillet 1909, Blériot traversait pour la première fois la Manche, l'aviation ne correspondait pas à un besoin d'intérêt général; mais rapidement, elle sortit de cette période d'essais. Ce sont alors les vols historiques des Védrières, des Pégoud, des Garros; la guerre survint où s'immortalisèrent les « as » de l'aviation; l'après-guerre vit se multiplier les raids fameux : records de distance, chaque jour dépassés, traversées des océans, marquées des triomphales victoires de Lindbergh, de Coste et Bellonte, et hier enfin Air-France fêtait la centième traversée de l'Atlantique Sud.

L'aviation est aujourd'hui utilisée dans les domaines les plus divers.

L'aviation postale transporte nos lettres de Paris à Hanoï en sept jours, et l'Air-Bleu a permis « la création ultramoderne du pneumatique aérien ». Le champ d'activité de l'aviation est infini : l'avion permet la surveillance attentive d'immenses forêts toujours à la merci d'incendies; il est l'auxiliaire du médecin, et permet le transport rapide du sérum qui sauve les vies humaines; le collaborateur du colonial, qui parcourt, en quelques heures, des distances qui nécessitaient autrefois de longues et pénibles journées : « l'ouvrier magique » qui enseme, en quel-

ques instants, les immenses étendues du territoire américain.

« Sans parler du rapprochement moral des peuples, elle a ouvert au commerce la possibilité d'échanges jusque là inconnus : fleurs de la Côte d'Azur qui, cueillies le matin, ornent le soir même les vitrines de Picadilly Circus; sardines atlantiques et perdreaux tchèques qu'il suffit désormais de quelques heures pour amener sur nos tables; fruits nord-africains qui en une seule journée, volent d'Alger, de Rabat ou de Tunis jusqu'à Paris ¹ ».

Le touriste se déplace en avion, et dans un avenir assurément proche, l'homme d'affaires l'utilisera comme il utilise aujourd'hui l'automobile.

Quelques chiffres convaincront aisément de l'importance prise dans la vie du Pays par l'aviation privée.

Avant 1930, l'aviation privée était à peu près inexistante; on comptait alors 150 pilotes de « tourisme » et 50 avions environ; en 1935, plus de 4.000 personnes ont le brevet de pilote de tourisme, et 1.100 avions privés sillonnent les airs; soit respectivement des augmentations de 2.700 % et 2.400 % ¹. Quel autre moyen de transport peut s'énorgueillir d'un développement aussi rapide ! développement qui ne cessera de s'épanouir au fur et à mesure des progrès d'ordre technique : accroissement de la sécurité, multiplication des aérodromes, facilité de liaison entre les aérodromes et les centres urbains.

Il paraît intéressant de préciser le rôle de l'aviation à deux points de vue primordiaux : l'aviation, moyen de transport, l'aviation, instrument de Défense Nationale.

Les Services Publics n'ont pas tous en effet une même importance dans la vie d'un pays; le Service public de la Défense Nationale et celui des transports sont essentiels, et l'aviation tient une place de premier plan dans leur organisation.

(1) La Question Aérienne. Problème national de René de Narbonne. Revue des Deux-Mondes, 1^{er} janvier 1936.

(1) Ces chiffres ont été extraits d'un article de M. l'Ingénieur en Chef de l'Aéronautique Hirschauer. Revue du Ministère de l'Air du 15 août 1935.

L'aviation marchande est aujourd'hui un moyen de transport normal d'usage courant, d'une régularité parfaite, en tous points comparable aux transports par voie ferrée, maritime ou automobile.

Un réseau déjà dense de lignes commerciales aériennes couvre la France et les principaux Etats Européens; de Paris, des avions partent vers les grandes villes françaises et les Capitales d'Europe, desservent vers l'Orient, Hanoï et demain la Chine; transportent vers l'Ouest le courrier dans les Etats de l'Amérique du Sud et relient en quelques jours Madagascar et nos Colonies d'Afrique à la Métropole.

Sans vouloir étudier ici le statut juridique de la Compagnie Air-France, disons qu'elle a une situation semblable à celle des Grands Réseaux de Chemins de Fer et aux Compagnies de transports maritimes; elle doit assurer un service régulier, jouit en contrepartie du droit de perceptions de taxes et reçoit des subventions.

Au surplus pour montrer les progrès accomplis par l'aviation dans ce domaine, il nous suffira de citer quelques chiffres comparatifs de l'exploitation en 1920 et en 1935.

	Longueur des lignes	kilomètres parcourus	Passagers	Messageries, excédents de bagages, Journaux.	Poste
1920	5.605	853.959	1.379	48.100	3.925
1935	37.893	10.050.347	61.576	1.319.791	272.379

Du seul aéroport du Bourget, ont atterri et décollé en 1935 plus de 8.000 avions; et le total des arrivées et départs des voyageurs s'élève dans la même année à près de 100.000.

Et déjà consécration certaine de sa réussite, l'aviation marchande excite les jalousies de ses rivaux « le paque-

bot se voit dans un avenir proche privé de ses passagers de luxe; le chemin de fer, il y a beau temps qu'il a dénoncé et fort aigrement la concurrence¹ ».

L'aviation est, d'autre part, avons-nous dit, un instrument essentiel dans l'organisation de la défense du territoire.

Les magnifiques services qu'elle a rendus pendant la dernière guerre, convaincraient aisément de son utilité; elle collabora étroitement avec les autres armes, renseignant les Etats-Majors sur les concentrations et les mouvements des troupes ennemies, réglant le tir de l'artilleur, bombardant les arrières ennemis, protégeant les nôtres; et chacun a encore présent à la mémoire, les prestigieux exploits de nos as de guerre.

Mais son rôle fut presque entièrement limité à la zone des opérations; quelques villes, certes, furent bombardées, mais en petit nombre, et, avec une efficacité assez limitée bien qu'on ait dû déplorer des victimes toujours trop nombreuses.

Dans un conflit nouveau, elle rendrait des services de même ordre, plus précieux encore en raison de ses progrès techniques, mais son activité déborderait la zone des opérations.

Les progrès de l'aviation, accroissement de la vitesse des avions et de leur rayon d'action, augmentation du tonnage des avions gros porteurs, possibilité de vol par tous les temps, sont tels que nul ne serait à l'abri; la presse a souvent décrit les aspects de ce que l'on appelle la guerre aéro-chimique; mais on nous permettra de citer l'opinion d'un technicien particulièrement averti, le Lieutenant-Colonel Chambe².

« En cas de guerre, les populations situées en dehors de la zone des opérations, seront-elles exposées aux coups de l'adversaire ? La question est superflue. C'est l'évidence même. Aucune comparaison n'est possible de ce point de vue, avec la Guerre 1914-1918. Les progrès réalisés par

(1) Jacques Vivent. Paradoxes aéronautiques.

(2) Revue des Deux-Mondes, 15 Août 1934.

l'aviation depuis quinze ans, sont tels, qu'en ce qui concerne la France, aucune parcelle de son territoire, ne se trouverait à l'abri des attaques aériennes venues de l'Est. Comme il faut admettre que l'ennemi n'hésitera pas à violer, une fois de plus les conventions internationales, il faut admettre aussi qu'il n'hésitera pas davantage, à bombarder les villes ouvertes. Conclusion : toutes les villes françaises sont menacées, au choix de l'ennemi.

Avons-nous les moyens d'empêcher les avions de venir bombarder nos villes ?

Grave question, toujours controversée. Sans discuter les arguments des deux partis, nous dirons, nous, qu'à l'heure actuelle, avec les moyens actifs dont on dispose, artillerie de défense anti-aérienne, aviation de chasse de jour, aviation de chasse de nuit, projecteurs, et les moyens passifs, postes de guet, réseaux de renseignements, extinctions des lumières, ballons de protection, camouflages, etc..., il n'est pas possible, il ne sera sans doute jamais possible d'empêcher de passer une aviation de bombardement résolue à atteindre ses objectifs. On pourra la gêner, lui abattre quelques avions, on ne l'arrêtera pas. On l'arrêtera d'autant moins dans l'avenir, que l'aviation travaille précisément avec ténacité, à acquérir les méthodes et les moyens propres à lui permettre de voler par mauvais temps, par la pluie, par la brume, par nuits nuageuses, et à déjouer ainsi à la fois, la défense active et la défense passive. En l'état actuel de la science, une flotte aérienne équipée en appareils de pilotage sans visibilité et de radiogoniométrie peut, dès aujourd'hui, se rendre, sans voir jamais le sol, mais sans être vue, à plusieurs centaines de kilomètres de sa base, au-dessus de l'objectif qu'elle doit atteindre, et connaît exactement l'instant où elle le survole.

Donc, nous n'empêcherons pas l'ennemi de venir bombarder nos villes. Il faut être bien pénétré de cette vérité. Si l'ennemi veut passer, il passera. Il déversera sur nos cités ses tonnes de projectiles incendiaires, de gaz toxiques à croix bleue, à croix verte, à croix jaune,

ou chargés de cultures microbiennes. Rien ne l'arrêtera.

Rien ?... Si, une seule chose, la certitude des représailles.

S'il sait que nous pouvons d'abord aller détruire au nid, dans ses bases, ses propres escadres, s'il sait que la peine du talion, œil pour œil, dent pour dent, lui sera immédiatement appliquée, s'il sait que ses habitants seront intégralement soumis, du fait de notre aviation, aux mêmes atrocités que celles que nous aurons subies du fait de la sienne, il s'abstiendra ».

La tâche dévolue à l'aviation, dans la guerre de demain, serait multiple.

« — Réaliser une couverture effective de notre mobilisation, une défense vigilante de nos centres urbains et de nos régions industrielles et économiques.

— Riposter aux agressions de l'adversaire, par de puissantes interventions de notre bombardement, visant les centres vitaux de son territoire.

— Mener des reconnaissances, au cœur même des pays ennemis, dans le but de déterminer à temps, les courants de concentration et les directions d'attaque.

— Assurer aux grandes unités en couverture, puis aux armées mobilisées, une observation efficace et bien protégée ¹ ».

L'aviation a donc pris dans l'économie sociale du pays, une importance qui nécessite sa réglementation et justifie les atteintes qu'elle porte aux droits des particuliers. Les restrictions qui leur sont apportées dans l'intérêt de la sécurité de la navigation aérienne sont justifiées.

La loi du 4 juillet 1935 interdit de construire dans certaines zones entourant l'aérodrome afin d'assurer la sécurité de l'aviation. Comment pourrait-on mettre en balance les inconvénients d'ordre purement matériel qui peuvent en résulter et le souci d'assurer la sécurité de la vie humaine.

Ce souci n'est pas nouveau et dès 1926, les Services

(1) Revue de l'Air, 15 septembre 1935, p. 1052.

de la Navigation Aérienne préparèrent un projet de loi sur les servitudes aériennes, il fut maintes fois amendé et rectifié. Enfin en 1933, M. P. Cot, Ministre de l'Air déposa sur le bureau de la Chambre des Députés, un projet qui devint, sous réserves de quelques modifications, la loi du 4 juillet 1935 « instituant des servitudes dites servitudes dans l'intérêt de la navigation aérienne ».

Mais ce ne sont point les seules « servitudes » que le législateur a créé en faveur de l'aviation. Un décret-loi du 30 octobre 1935 a donné à l'Administration, la possibilité de disposer rapidement de nombreux terrains d'atterrissage et ce sans lourdes charges financières; dans ce but l'Administration procédera à l'exécution de certains travaux sur des terrains dont elle n'est pas propriétaire.

Notre travail a pour objet l'étude de ces deux textes.

Peut-être nous reprochera-t-on de nous être trop attardé à examiner l'aspect pratique des problèmes qu'ils présentent. Nous le reconnaitrons volontiers car cela fut une de nos préoccupations.

Sans doute, n'avons nous pas eu la prétention d'être un guide pour ceux qui auront la charge de les appliquer; nous avons seulement voulu faciliter leur tâche en leur signalant les difficultés qu'ils auront à résoudre.

CHAPITRE I.

JUSTIFICATIONS TECHNIQUES DES SERVITUDES

L'importance prise par l'Aviation nécessite, disons-nous sa réglementation, et justifie les atteintes qu'elle peut porter à l'exercice d'autres droits et notamment au droit de propriété.

Mais, ces atteintes au droit de propriété ou « servitudes » dépendent de l'état de la technique.

Pour comprendre les justifications techniques, ci-dessous, il est utile de résumer brièvement les dispositions de la loi du 4 juillet 1935.

Aux termes de ce texte, il est interdit autour de certains aérodromes ou bases, de créer ou conserver des obstacles d'une hauteur supérieure à 0 m. 60 dans une zone de 20 m. à partir des limites extérieures de l'aérodrome, d'une hauteur supérieure à 2 m. dans une zone de 480 m. à partir de la limite extérieure de la zone précédente, de 16 m. dans une zone de 100 m. à partir de la zone précédente, 18 m. dans la zone suivante et ainsi de suite, la hauteur autorisée croissant à chaque fois de 2 m. dans chaque zone successive de 100 m.

Ces servitudes s'étendent à 4 kms ou 2 kms suivant que l'aérodrome est ou non à grand trafic.

*
**

Dans son état actuel le certificat de navigabilité exigé par application de la C. I. N. A. impose à tout appareil :

a) de franchir un obstacle de 20 mètres de haut après avoir parcouru 600 mètres (comptée en projection horizontale);

b) d'atterrir après avoir franchi un obstacle de 20 m. de haut sans parcourir plus de 600 m.

Un avion ne s'envole donc pas à la verticale mais selon un certain angle d'incidence après avoir roulé au sol sur une certaine longueur.

Ceci nécessite tout d'abord des terrains spécialement aménagés ou aérodromes; il semblerait apparemment que ceci devrait suffir dès lors que les aérodromes auraient une longueur suffisante.

Il n'en est rien.

En effet, notons immédiatement que :

— le certificat de navigabilité est passé aux essais :

1° avec un pilote très qualifié,

2° avec un appareil (cellule et moteurs) parfaitement réglé,

3° sur un aérodrome en bon état, et disposant d'une bande de roulement rigoureusement horizontale.

Il est bien évident que ces conditions particulières ne sont plus réalisées en vol normal, cent tours de moins au moteur, une hélice imparfaitement adoptée, un pilotage moyen, tout cela influe sans nul doute sur les performances. Alors qu'un pilote d'essais abordera l'obstacle au plus juste, le pilote moyen et plus encore l'élève pilote le passera avec une bonne marge de sécurité.

— certaines sujétions de l'aviation militaire, (décollage, ou atterrissage en groupes) ne permettent pas d'utiliser pour tous les appareils, la bande d'envol maximum.

— sur les aérodromes où les mouvements sont réglés par un starter (et même d'une façon générale sur tous les aérodromes) on conserve le sens le mieux dégagé tant que le vent n'atteint pas 4 à 5 m. sec... L'appareil atterrit dans ces conditions ou décolle avec un léger vent dans le dos ce qui augmente les longueurs de roulement.

— si en raison des obstacles situés en bordure de la piste, les appareils doivent effectuer leur palier sur l'aérodrome, ils atterriront en lisière opposée et devront rouler sur des distances importantes pour rentrer aux ins-

tallations, or il est certain que la fatigue subie pendant le roulement est très importante.

On rappelle la manœuvre classique de l'atterrissage : le pilote après avoir effectué un tour de piste à basse altitude pour reconnaître l'aérodrome et vérifier le sens du vent, se dirige vers le terrain, après avoir réduit son ou ses moteurs, toujours contre le vent, en prenant un angle de descente tel que la vitesse de l'appareil reste suffisante. Quand il approche du sol, il redresse la ligne de descente et se met en palier au ras du sol jusqu'à ce qu'une perte de vitesse lui fasse toucher terre « roues et béquilles à la fois ». Il est donc amené à cabrer son avion jusqu'à l'incidence correspondant à la portance maximum de la cellule.

Après l'atterrissage, l'appareil continue à rouler et freiné par la béquille ou sous l'action des freins, s'arrête après un parcours plus ou moins long.

On voit déjà combien serait impraticable un aérodrome présentant en tous sens des bandes de 600 m. de long et entouré d'obstacles d'une hauteur de 20 m. en bordure de piste. Il n'est pas exagéré de dire que les 600 m. devraient au moins être doublés surtout si l'aérodrome abritait une école de pilotage ou une station d'essais ou encore une formation militaire.

D'ailleurs tous les appareils n'ont pas le certificat de navigabilité dont il a été question plus haut. Sans parler des appareils militaires pour lesquels certaines missions encore imposent des décollages « en surcharge », certains appareils civils de courses, de record, d'essai, d'acrobatie rentrent dans ce cas. Le certificat de navigabilité spécial créé par arrêté du 14 août 1935 pour les motoplaneurs et appareils de puissance réduite fixe à 250 m. la distance maximum qu'ils doivent parcourir.

Que deviennent les chiffres et les conditions situés plus haut quand il est question sur un aérodrome d'atterrissage ou de décollage de nuit ou par mauvais temps ? Il faut alors tenir compte des deux considérations suivantes :

— la visibilité de l'obstacle diminué ou s'annule, alors que l'appareil est appelé à le survoler à basse altitude ou même à l'éviter,

— si même l'obstacle reste visible, le pilote est conduit par prudence à majorer la marge de sécurité. D'autre part il aborde l'aérodrome à une vitesse très supérieure à la vitesse limite calculée ci-dessus, car il a tenu à conserver de la vitesse pendant sa prise de terrain.

Pour ces aérodromes, reculer encore les obstacles, c'est :

a) une mesure de sécurité,

b) une mesure d'économie si l'on veut pas être obligé de donner aux aérodromes des dimensions extraordinaires,

c) et c'est une mesure indispensable si l'on veut assurer la régularité du trafic aérien. Elle apparaît encore plus indispensable si l'on songe aux atterrissages « sans visibilité » dont la pratique s'étend chaque jour.

Rappelons tout d'abord que le terme sans visibilité n'est pas absolument exact, car jusqu'ici les méthodes ne peuvent s'appliquer que si le sol transparaît à travers la brume quand l'avion s'approche à 10 ou 15 m. du sol. Rappelons encore que la brume se dissipant dès que le vent se lève, on peut choisir sur chaque aérodrome un sens d'atterrissage sans visibilité et un seul, bien entendu dans la direction la mieux dégagée. Il n'est pas inutile d'indiquer en quelques mots la technique de ces atterrissages.

Par la méthode « ZZ » la plus ancienne et la plus empirique. L'appareil mené à proximité immédiate de l'aérodrome grâce aux indications du radiogoniomètre se dirige vers le terrain à une hauteur de 50 m. à 100 m. au plus de manière à passer exactement au dessus du radiogoniomètre (implanté à 4 ou 500 m. du terrain) et suivant un cap au compas commun qui est celui de l'axe du secteur d'atterrissage (secteur ayant pour sommet le gonio et dont les côtés passent par les obstacles les plus voisins).

Si tout va bien, quand l'appareil survole le gonio, on lui transmet par radio le signal ZZZ, signal impératif à la réception duquel le pilote doit descendre pour chercher le sol qu'il aperçoit généralement entre le gonio et la lisière de l'aérodrome. Dès qu'il voit le sol, le pilote redresse en remettant du moteur et atteint ainsi la limite de l'aérodrome.

Au radiophare d'atterrissage. L'axe du secteur d'atterrissage est balisé par un radiophare directionnel et les indications de distance sont données par deux petits radiophares transversaux situés l'un à 3 kilomètres, l'autre à 500 m. des limites de l'aérodrome.

Il est aisé de comprendre que ces atterrissages ne sont possibles que si dans le secteur d'atterrissage les obstacles restent inférieurs à 50 m. entre les deux balises ou jusqu'à 3 km. du gonio et si entre le gonio (ou la deuxième balise) et le terrain, le pilote est assuré de ne pas rencontrer un seul obstacle. Condition importante que nous retrouverons plus loin. Tout obstacle important (de 50 à 100 m.) doit être proscrit dans le secteur d'atterrissage bien au delà des 3 kilomètres car l'appareil se rapproche du terrain à cette altitude « appelé » par le gonio ou le radiophare.

C'est donc à des besoins dès maintenant certains que répondent les servitudes édictées par la loi du 4 juillet 1935 du moins et c'est là un point important, dans les bandes d'envol utilisées.

Egalement justifiée la destination des aérodromes « à grand trafic » où les servitudes s'appliquent jusqu'à 4 kms. Nous venons de voir la nécessité de protéger à cette distance le secteur d'atterrissage sans visibilité. En outre, par plafond bas, l'appareil guidé par radio au-dessus de la couche nuageuse ou en P. S. V. dans les nuages doit pouvoir sortir des nuages et reprendre le terrain sans risquer de rencontrer un obstacle spécialement élevé. Ajoutons que les servitudes étudiées de 2 à 4 kilomètres par la loi du 4 juillet 1935 ne constituent généralement pas une atteinte très grave au droit de pro-

priété puisque les obstacles peuvent s'y élever de 44 à 84 mètres.

Quelle sera l'évolution des servitudes ?

Répondre à cette question, c'est s'aventurer beaucoup car c'est au fond risquer une prophétie sur les progrès de la technique aéronautique et sur les modifications éventuelles des sujétions imposées aux installations à terre, par les conditions toujours plus dures du trafic aérien.

Si l'avenir répond à certains espoirs et si le gyroplane, l'hélicoptère, l'autogyre sortent du domaine des essais, un régime plus libéral pourra prévaloir. Si par contre la technique aéronautique consacre l'avion tel qu'il est aujourd'hui encore, il semble bien, malgré tous les progrès probables de cette technique, qu'il faudra maintenir les servitudes actuelles si même l'on n'est pas conduit à une aggravation.

Si l'on prend en effet par exemple une valeur caractéristique de l'aptitude d'un appareil à l'atterrissage, la *vitesse d'atterrissage*, l'expérience montre qu'en moins de 10 ans elle est passée de 60 à 100 kilomètres en moyenne. Les très importants perfectionnements apportés récemment à la construction aéronautique, dispositifs hypersustentateurs, amélioration des cellules, etc... n'ont pu que la fixer aux alentours de ce dernier chiffre. C'est là chose normale puisque les utilisateurs continuent à s'intéresser en premier lieu, au plafond, à la vitesse ascensionnelle, à la vitesse maximum, à l'altitude d'utilisation, à la vitesse de croisière, à la charge emportée, toutes caractéristiques à leurs yeux primordiales mais dont l'amélioration ne peut aller de pair avec celles qui nous intéresseraient.

Ajoutons à cela que les sujétions d'emploi de l'aéronautique militaire, les exigences du trafic civil ne font que croître chaque jour.

Il faut assurer la mission, assurer le service, arriver à

la régularité cent pour cent et cela conduit à voler par tous les temps, de nuit, par brume, etc... Enfin le tonnage des matériels augmente, aujourd'hui 25 tonnes pour les avions, 50 tonnes pour les hydravions, et la maniabilité de pareilles masses décroît, certaines manœuvres à proximité du sol leur sont interdites. Leurs décollages et leurs atterrissages exigent des aérodromes toujours mieux dégagés, des bandes d'envol de plus en plus larges ¹.

*
**

Aussi bien la preuve la plus certaine de la nécessité des servitudes et de la réalité du danger que constituent les obstacles aux abords des aérodromes est-elle donnée par les statistiques d'accidents causés ou aggravés par des obstacles en hauteur.

Nous donnons ci-dessous les chiffres d'accidents et leurs conséquences, survenus de 1920 à 1932, en France, aux Colonies et à l'étranger et qui ont été causés ou aggravés par la présence d'obstacle situés à proximité des aérodromes ou dans la campagne.

I. Conséquences des accidents survenus à des avions Français, en France, aux Colonies dans des territoires sous mandat et à l'étranger et imputables ou aggravés par des obstacles situés aux abords des aérodromes.

Accidents	95
Morts	24
Blessés	53
Avions détruits	85
Avions endommagés	10

II. Conséquences des accidents survenus à des avions Français, en France, aux Colonies, dans des territoires sous mandat et à l'Etranger et imputables ou aggravés par des obstacles situés dans la campagne.

(1) Nous tenons ici à remercier très vivement Monsieur l'Ingénieur de l'Aéronautique Bonte qui a bien voulu nous prêter sa précieuse collaboration pour la rédaction de ce chapitre.

Accidents	17
Morts	9
Blessés	12
Avions détruits	17
Avions endommagés	0

*
**

Les exigences d'ordre technique entraînent, nous l'avons vu, deux conséquences au point de vue de la sujétion de l'aviation au sol : il faut des terrains spécialement aménagés, de dimensions suffisantes; il faut que les abords de ces terrains soient convenablement dégagés. Ce dernier point vient d'être précisé.

La création d'aérodromes, qu'exige la technique, doit être poursuivie selon une certaine politique et est subordonnée à une certaine conception du rôle de l'aviation.

Elle prend, nous l'avons vu, une place d'une importance sans cesse croissante dans l'économie mondiale; mais elle ne rendra tous les services que l'on est en droit d'attendre d'elle, et son développement ne peut se réaliser complètement, que si elle dispose d'un grand nombre d'aérodromes; la réalisation de ce que l'on appelle « l'infrastructure aérienne », doit précéder et non pas suivre les besoins; sans doute n'est-elle pas la seule condition du développement de l'aéronautique; mais elle en constitue un des éléments primordiaux.

L'aviation ne deviendra un moyen de transport courant que lorsque l'industriel, le représentant, le touriste, le voyageur, trouveront un aérodrome à proximité de toutes les villes importantes, de tous les centres touristiques. Ce moyen nouveau de transport doit, comme ceux qui l'ont précédé, ne pas attendre que les besoins se manifestent impérieusement, mais les solliciter et les faire naître.

La réalisation de l'équipement aérien du territoire se heurte à une difficulté essentielle : les dépenses d'installation d'un aérodrome sont très élevées. Aussi a-t-il fallu

rechercher les moyens de concilier la modicité des crédits et les nécessités de l'Aéronautique.

Cet obstacle est d'une égale importance pour l'Aéronautique Civile et pour l'Aéronautique Militaire, mais la création des aérodromes destinés à la première, peut s'échelonner, sans inconvénients majeurs, sur plusieurs années.

Au contraire, un facteur particulier rend nécessaire l'aménagement aussi rapide que possible, de ceux destinés à la seconde.

L'aéronautique militaire doit être à même de remplir le rôle qui lui est imparti dans l'organisation de la défense du territoire, le jour même de la déclaration de guerre. Elle aura besoin d'un grand nombre de plateformes d'atterrissage, non seulement parce que l'importance du matériel sera immédiatement accrue, mais aussi parce que les forces aériennes devront être *dispersées*.

Cette considération d'ordre stratégique est essentielle; mais il est à peine besoin d'insister, tant elle est évidente.

Un des premiers objectifs de l'ennemi sera la destruction de nos forces. Sa tâche sera d'autant plus ardue et le résultat de son bombardement d'autant plus médiocre, qu'elles seront dispersées sur un grand nombre de points, en unités de faible importance.

La meilleure solution serait certes d'avoir des terrains prêts dès le temps de paix, car il est normal de penser que la première phase d'un conflit serait essentiellement aérienne et se déroulerait avec une rapidité foudroyante.

En quelques heures, les avions devront être à leurs postes, prêts à s'envoler au premier ordre; les forces aériennes groupées devront « éclater » et les besoins en aérodromes seront immédiats.

Mais la création anticipée de très nombreux terrains, outre les inconvénients d'ordre financier qu'elle présente, aboutit à retirer à la culture, des terres d'une superficie réellement importante.

« Stériliser » ainsi de grandes étendues est anormal

et contraire à une bonne gestion du domaine national. La destination à donner à un bien, doit être la balance des avantages et des inconvénients de chaque solution possible. S'il est justifié de retirer à la culture, des terres, pour y aménager les aérodromes d'utilisation permanente, il est anormal par contre, d'agir de même pour ceux d'un usage éventuel et temporaire.

Ajoutons enfin qu'il est d'un réel intérêt de conserver secret l'existence de ces plateformes d'atterrissage.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 a pour but de donner satisfaction à ces exigences. Il dispose que le Ministère de l'Air peut imposer des servitudes aux terrains destinés à l'Armée de l'Air. Il peut exécuter des travaux de nivellement, drainage, curage et rectification des ruisseaux, élagage et abatage d'arbres, enlèvement des haies et clôtures fixes, établissement de lignes téléphoniques, de détournement ou de création de voies d'accès, en un mot, prendre toutes mesures nécessaires pour l'aménagement du terrain en une plateforme d'atterrissage; le propriétaire en conserve la jouissance, mais ne peut y faire que des cultures qui puissent permettre sa transformation rapide. Il reçoit d'autre part, une indemnité correspondant au dommage qu'il subit.

Le droit de propriété est ainsi sauvegardé. L'imposition des servitudes entraînera l'octroi d'indemnités, mais croyons-nous, moins élevées que celles correspondant à une expropriation totale.

CHAPITRE II

LE DROIT DE SURVOL

Avant d'entreprendre l'étude détaillée de la loi du 4 juillet 1935, et du décret du 30 octobre 1935, il nous paraît utile d'étudier cette servitude imposée à toutes les propriétés : le survol.

Avant la loi du 31 mai 1924, un seul texte régissait la matière : l'article 552 du Code Civil ainsi conçu :

« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ».

Une interprétation littérale du texte, reproduction de l'adage « qui dominus est soli, dominus est coeli et inferorum », conduit à admettre que le propriétaire du sol, est propriétaire, sans limites, de l'espace situé au-dessus de son terrain (ainsi que du dessous), sauf les exceptions prévues par le Code ou des Lois spéciales et entraîne ainsi l'interdiction de voler.

Aussi, les Juristes qui se sont penchés sur les problèmes juridiques nouveaux que posait l'aviation, ont-ils cherché à concilier ce texte, avec les nécessités de la navigation aérienne.

Bien que la loi du 31 mai 1924 ait résolu cette question, d'une façon parfaitement claire, nous étudierons le problème du survol tel qu'il résulte des termes de l'article 552. Certains auteurs ont estimé en effet, que le droit de survol pouvait être trouvé dans une exégèse rationnelle de l'article 552. D'autres, au contraire, pensaient que l'intervention législative était nécessaire, pour que le droit de voler soit juridiquement fondé. Nous étudierons successivement ces diverses théories.

I. — THÉORIES REJETANT L'EXISTENCE D'UN DROIT
DE PROPRIÉTÉ ILLIMITÉ SUR L'ESPACE.

A. — *Etude de ces théories.*

De nombreux auteurs estiment que le texte de l'article 552, ne saurait conférer un droit absolu, sans limitation en hauteur, au propriétaire du sol.

Les arguments dont ils appuient leurs théories sont très variables, non seulement dans leur fondement juridique, mais encore dans leurs résultats pratiques.

M. NAQUET¹ estime que la possession effective, celle qui manifeste la propriété, ne peut se réaliser dans l'espace, que par des travaux inhérents au sol, et occupant réellement une partie de l'espace : « Dans cette mesure, nous en convenons, l'espace est susceptible d'appropriation future, mais tant que ces travaux n'ont pas eu lieu, l'appropriation n'est pas réalisée ». La possibilité de construire constitue une « faculté légale », et non un « droit ».

M. FAUCHILLE² déclare :

« La partie de l'air qui environne la terre ferme, ne répugne pas à l'idée d'une appropriation matérielle, car on peut y installer des établissements fixes : des plantations et des constructions y ont praticables, qui constituent une véritable occupation. C'est l'appropriation, et non la faculté d'appropriation, qui fait la propriété... » On aboutit ainsi à cette double règle :

1° Au delà de 300 mètres, l'air n'est pas et ne peut pas être un objet de propriété.

2° Jusqu'à 300 mètres, l'air n'est soumis au droit de propriété que dans la mesure où il est réellement occupé.

Citons encore M. SALEILLES³ : « La propriété n'a de réalité réelle et effective, que dans la mesure où la possession a pu l'atteindre.

(1) S. 1902 1 217.

(2) Le Domaine Aérien et le Régime juridique des aérostats. Revue Générale de Droit International Public 1901. P. 414.

(3) Note au S. 1902.2.1.

Là où la possession réelle et effective ne peut avoir de prise, ni en profondeur, ni en hauteur, là où enfin elle ne s'est affirmée par aucune mainmise actuellement réalisée, la propriété n'est qu'un mot vide de sens, qui risque, image pour image, de se perdre dans les nuages, et de n'avoir plus aucun fondement solide, pour résister aux attaques dont elle est l'objet ».

M. LE GOFF¹ déclare également, que la propriété ne peut se concevoir sans la possession, qui n'existe que lorsque « le propriétaire construit et plante ».

L'opinion de M. JAMMES² est que le droit du propriétaire doit être respecté dans une certaine zone, qu'il fixe à 600 m.; au delà de cette hauteur, la libre circulation est de droit.

M. JULIOT, dans une thèse qui s'apparente à la fois aux théories niant le droit de propriété illimité et à celles l'admettant, distingue entre la propriété et la possession; la propriété serait illimitée, « mais il existe une zone minima dont nous avons la possession de par l'usage, et dans la limite de l'usage que nous en faisons ».

Telles sont brièvement résumées, les principales théories, plus ou moins restrictives, du droit de propriété sur l'espace aérien.

Un arrêt de Jurisprudence confirma que le droit de l'article 552 était limité.

L'espèce est la suivante :

Un sieur HEURTEBISE, voulait interdire le survol de sa propriété aux avions; il fut débouté de sa demande, par un Jugement du Tribunal Civil de la Seine, en date du 20 juin 1914, dans laquelle il était notamment déclaré :

« ...Mais attendu que si aux termes du texte invoqué, la propriété du sol emporte effectivement la propriété du dessus, ce principe doit raisonnablement se restreindre au profit du propriétaire, à la seule hauteur utilisable,

(1) Le Droit aérien, n° 42.

(2) Des actions civiles et pénales qui peuvent naître du fait de la navigation aérienne.

soit au point de vue constructions et accessoires de construction, tels que peuvent le concevoir et les réaliser l'architecture et la science de l'ingénieur, soit au point de vue plantations de tout genre; que passée cette hauteur, appréciée et fixée selon les données ou les pratiques tracées par l'usage, le bon sens, les règles scientifiques et les circonstances spéciales à chaque cas, la liberté de l'air est complète.....¹ ».

Ces auteurs ont donc, avant même l'intervention de la loi du 31 mai 1924, estimé que la seule interprétation de l'article 552, permettrait de lui donner une limite « possession effective par constructions et plantations », disent les uns, « faculté d'appropriation », disent les autres.

B. — *Critique de ces théories.*

A notre sens, ces théories ne résolvent pas le problème. Les termes de l'article 552 sont précis, et les thèses pour le limiter, si elles sont ingénieuses, ne semblent pas très fondées.

On peut les classer en deux catégories :

MM. FAUCHILLE, LE GOFF, SALEILLES déclarent que la propriété de l'espace aérien, n'existe qu'autant que le propriétaire « construit et plante », que lorsqu'il a réalisé son « appropriation ».

Ainsi donc, l'article 552, voudrait dire que le propriétaire du sol, n'est propriétaire que de ce qu'il construit et plante. La loi reconnaît « son droit sur la portion d'air occupée »².

Si telle était vraiment l'interprétation à donner de cet article, ce serait en diminuer considérablement la portée, et disons-le, le rendre absolument inutile.

Ces auteurs font table rase du droit du propriétaire, de faire élaguer les branches d'un arbre d'un tiers, si

(1) 10 juin 1914. D. P. 1914, 2, 193 et note Lalou.

(2) Le Goff op. cit.

hautes soient-elles (art. 673 C. C.); ils oublient le droit pourtant reconnu par la jurisprudence, à maintes reprises, d'interdire le passage de fils électriques sur sa propriété¹.

Ils lui déniaient le droit de s'opposer au passage d'un câble, selon l'exemple cité par MM. PLANIOL, RIPERT et PICARD² :

« Par exemple, le propriétaire d'un fond situé dans un vallon, peut empêcher le propriétaire de deux hauteurs voisines, de tendre un câble au-dessus de son fond ».

Cette thèse doit être rejetée, parce qu'elle refuse aux propriétaires des droits que la jurisprudence leur accorde.

La seconde thèse défendue par MM. NAQUET, JAMMES, JULIOT, et reprise dans le jugement HEURTEBISE, consiste à limiter le droit du propriétaire à la faculté d'appropriation. Elle est moins catégorique en ses termes, mais elle ne nous paraît non plus inébranlable.

Quelle est, en effet, la limite de la faculté d'appropriation ? A partir de quelle hauteur cesse-t-elle ?

Certains des auteurs précités, ont voulu chiffrer cette limite; 300 m. dit l'un, 600 m. dit l'autre, hauteur ou double de la hauteur maximum, atteinte à l'époque par des constructions. Il est dangereux de vouloir citer un chiffre, car la hauteur limite à laquelle peut attendre l'architecte ou l'ingénieur, n'est pas définitivement arrêtée. N'a-t-on pas parlé de l'édification d'une tour qui aurait eu 2.000 m.; dans dix ans, vingt ans, les nécessités de la science exigeront peut-être la construction d'une tour plus élevée encore, et les téléphériques surplombent parfois des terrains, à plus de 600 m. au-dessus du sol.

Ainsi donc, cette faculté d'appropriation, est quelque chose de variable, susceptible de se modifier chaque jour.

Le droit de propriété ainsi conçu, a certes une base bien fragile; mais il y a plus : On semble, lorsqu'on étudie

(1) Tribunal Civil, Tours, 19 janvier 1887, D. P. 1900-2-361.
Tribunal Civil Compiègne, 19 décembre 1888, D. P. 1900-2-361.
Tribunal Paix, Lille, 15 novembre 1899, D. P. 1900-2-361. Bordeaux, 24 octobre 1910, D. P. 1910-2-336.

(2) Planiol, Ripert et Picard. Traité pratique de Droit Civil Français, T. III, n° 25 et s.

cette question, penser que l'avion évolue toujours à de hautes altitudes; mais on oublie que l'avion, lorsqu'il décolle ou atterrit, vole très bas, donc dans la zone où peut se réaliser l'appropriation; il sera alors nécessaire d'obtenir l'autorisation des propriétaires avoisinant les aérodromes.

Les théories que nous venons d'examiner, n'ont donc pas réussi, à notre avis, à justifier juridiquement le droit de voler.

II. —

II. — THÉORIES DE L'ARTICLE 552 SANS LIMITES.

D'autres auteurs ont soutenu au contraire, que l'article 552 n'était susceptible d'aucune limite et que l'intervention du législateur était indispensable.

Citons en particulier MM. PLANIOL, RIPERT et PICARD.

« Le propriétaire du sol a le droit d'utiliser l'espace au-dessus de son sol..... Cette propriété du dessus est géométriquement déterminée par les perpendiculaires élevées sur les limites du sol. Sur cet espace idéalement enclos, le propriétaire jouit d'un droit absolu, et peut empêcher même les atteintes qui ne lui causeraient pas un préjudice actuel, ou même possible.....¹ ».

La détermination d'une limite supérieure de ce droit, paraît impossible à ces auteurs; et ils ajoutent : « la loi du 31 mai 1924 sur la navigation aérienne, tout en posant le principe de la libre circulation des aéronefs, y apporte cette restriction : « toutefois, le droit pour un aéronef de survoler les propriétés privées, ne peut s'exercer dans des conditions telles, qu'il entraverait l'exercice du droit du propriétaire.

Cette disposition ne supprime donc pas le droit du propriétaire du sol; on peut même dire qu'elle le consacre, tout en subordonnant l'exercice de ce droit à la justification d'un intérêt. On doit donc admettre que toutes les

(1) Planiol, Ripert et Picard (op. cit.) T. III, n° 252 et s.

propriétés sont aujourd'hui grevées, d'une servitude légale d'intérêt public, « le passage des aéronefs » ¹.

M. COUANNIER ² estime, lui aussi, que si ingénieuses que fussent les théories limitant l'article 552, l'intervention législative était indispensable; M^e SCHMOLL soutint la même thèse dans son rapport sur la Propriété de l'Air, au Premier Congrès International de la Navigation Aérienne.

M. FRICOTELLE ³ qui a consacré une longue étude à cette question, déclare également, « qu'aucun texte législatif ne concerne cette matière... c'est rendre service à la cause de l'aéronautique, que de constater cette carence de la Loi ».

Le droit de propriété sur l'atmosphère est donc juridiquement sans limites, mais, est-ce à dire que pratiquement il en était de même ? Nous estimons, au contraire, que même sans l'intervention de la Loi, utile certes pour régler définitivement la question toujours sujette à discussion, mais non pas indispensable, il était possible de trouver dans l'application de certaines théories jurisprudentielles, une limitation de l'article 552.

III. — LE DROIT DE SURVOL JUSTIFIÉ PAR LA THÉORIE DE L'ABUS DE DROIT.

La limitation du droit de propriété, doit être recherchée, à notre avis, dans l'application de la théorie de l'abus de droit.

Le droit de propriété n'est pas un droit absolu, qui permet à chacun d'agir à sa guise, sans se soucier des répercussions que son exercice entraîne pour les autres; au contraire, il s'exerce dans le cadre d'une Société dont tous les membres sont solidaires; chacun doit jouir de sa chose avec le souci de ne pas porter préjudice aux autres.

Tous les droits comportent des limites, et le droit de

(1) Ibidem.

(2) *Eléments créateurs du Droit aérien*, p. 122, n° 46.

(3) Fricotelle, aviateurs et particuliers.

propriété, en particulier, doit être contenu dans certaines barrières.

La loi, certes, lui fixe certaines limites; mais dans certains cas, un droit licite en soi, peut devenir illicite en raison des circonstances dans lesquelles il s'exerce.

La jurisprudence, alors, le limite par la théorie de l'abus de droit.

Mais le critérium de l'abus de droit est difficile à formuler. Certains auteurs¹ en donnent un critérium subjectif, « l'acte licite en lui-même, devient illicite et contraire au droit, uniquement en raison de son but intentionnel ».

Certes, le cas normal de l'abus de droit est le désir de nuire, l'intention malveillante, mais il n'en est pas la forme exclusive. M. le Professeur JOSSERAND estime qu'une personne abuse de son droit, lorsqu'elle en fait un usage sans profit pour elle, et dommageable pour autrui².

« Ce critérium empirique est irréprochable sur le terrain du droit comme sur celui de l'économie politique : en droit, l'acte dommageable pour autrui, et sans profit pour son auteur, ne peut s'expliquer que, soit par le désir de nuire, soit par une imprévoyance, une inintelligence peu commune, donc par un délit ou par une faute lourde, traditionnellement assimilable au dol; en économie politique, la valeur d'un acte se traduit par la balance de ses avantages et de ses inconvénients, de sa bienfaisance et de sa nocivité; et si la balance penche de ce dernier côté, l'acte est jugé économiquement mauvais ».

Sous une forme légèrement différente, M. le Professeur RIPERT déclare que l'auteur d'un acte est responsable dans l'exercice de son droit, « s'il n'a agi selon les circonstances normales de son époque et de son milieu ».

La notion de l'abus de droit est variable; elle est fonction du progrès scientifique, ou des conceptions morales; elle n'est pas arrêtée une fois pour toutes, elle est souple³.

(1) M. Saleilles en particulier. De l'abus de Droit, p. 28.

(2) Note au D. 1913-2-177. Cfer également D. P. 1908-2-73.

(3) Un exemple caractéristique de l'abus de droit, est fourni par la

Or, le droit de voler est aujourd'hui reconnu, normal, courant; son exercice peut être gênant parfois, mais nécessaire.

Le droit de propriété doit donc être exercé de façon à permettre la navigation aérienne.

Mais, d'autre part, le droit de l'aviateur n'est non plus sans limites; il doit s'exercer de façon à ne causer aucun préjudice au propriétaire¹.

Mais quel sera le préjudice dont pourra se plaindre celui-ci ?

Comme le fait remarquer justement Mlle BRUNSWICK, la mesure ordinaire des obligations de voisinage n'est point une notion intangible; elle varie avec le temps, avec l'accoutumance d'un domaine à un autre »; et la loi de 1924, exige, non seulement, que le propriétaire soit gêné dans l'exercice de son droit de propriété, mais entravé².

Ces deux droits, droit de propriété et droit de voler, sont intimement liés, et chacun à sa limite, dans l'exercice normal de l'autre³.

radiodiffusion. Abuse de son droit, et peut en conséquence être obligé de faire cesser le préjudice qu'elle cause, la personne qui fait marcher un moteur, sans le munir d'un appareil destiné à éviter le trouble, dans la réception des postes de T. S. F. voisins. Or, quoi de plus licite en soi, que de faire marcher un moteur ? En ce sens, Arras, 30 janvier 1930, D. H. 1930, p. 248. Morlaix, 1^{er} avril 1932. Douai 1^{er} décembre 1930 D. H. 1931. Som. p. 44. Cfer également H et L Mazeaud, *Traité Théorique et Pratique de la Responsabilité Civile Délictuelle et quasi-délictuelle*, 2^e Ed. T. I. p. 566.

(1) Voir également sur cette théorie M. Blachère. *L'air voie de communication et de droit*, Thèse, 1911.

(2) Thèse. Paris, 1932. La responsabilité envers les tiers dans la Navigation Aérienne.

(3) Nous verrons au cours du chapitre « Protections antérieures à la loi du 4 juillet 1935 », l'arrêt Coquerel-Clément Bayard qui permet d'assurer dans une limite, faible d'ailleurs, une certaine protection de la navigation aérienne. Pour obtenir la suppression des carcasses édifiées par Coquerel, il était indispensable de faire appel à la théorie de l'abus de droit. Les thèses limitant l'article 552 à l'appropriation, n'auraient pu obtenir de résultat. Coquerel avait en effet réalisé l'appropriation de l'atmosphère, par l'appareil menaçant qu'il avait édifié, et exercé son droit de propriétaire dans les limites que lui confèrent ces thèses.

IV. — LE DROIT DE SURVOL DANS LA LÉGISLATION ACTUELLE

La loi du 31 mai 1924, a réglé définitivement la question du droit de survol.

L'article 19 dispose en effet : « les aéronefs peuvent circuler librement au-dessus du territoire français sous réserve des dispositions de l'article 8 ci-dessus. Toutefois, le droit pour un aéronef de survoler les propriétés privées, ne peut s'exercer dans des conditions telles, qu'il entraverait l'exercice du droit du propriétaire ».

« La loi du 31 mai 1924, consacre le droit de voler pratiquement reconnu, mais qu'on ne pouvait jusque là considérer comme juridiquement fondé, en raison des termes très précis de l'article 552 du Code Civil, qui attribue de façon expresse, au propriétaire du sol, la propriété du dessus et du dessous » ¹.

Le propriétaire du sol, est propriétaire de son terrain; mais son droit est grevé d'une servitude légale : le survol; l'exercice de ce droit est lui-même limité par l'obligation de ne pas entraver le droit du propriétaire.

Les deux textes article 552 et article 19 de la loi du 31 mai 1924 se complètent harmonieusement, et permettent l'exercice normal des droits en présence.

« Cette innovation n'aura pas pour effet de rendre impossibles les conflits entre l'aviateur et les propriétaires du sol, mais de les présenter autrement. On ne peut évidemment autoriser un avion à survoler de trop près la propriété privée. Seulement ce n'est plus alors une question de droit de circulation, mais une question de responsabilité, qui met en jeu la théorie connue de l'abus de droit, de même que, inversement, les aviateurs pourront se plaindre d'un abus du droit, si les propriétaires élèvent des appareils destinés à empêcher la circulation aé-

(1) Vivent — Notre aviation marchande. Cf. également nouveau code civil annoté Dalloz, article 552, p. 125.

rienne, comme on en a déjà des exemples dans la Jurisprudence » ¹.

Nous avons indiqué qu'à notre avis, cette théorie pouvait s'appliquer avant même l'intervention de la loi; mais il est utile qu'elle soit intervenue, qu'elle ait définitivement consacré le droit de survol, en évitant désormais toute discussion sur son principe.



La convention internationale du 13 octobre 1919 dispose : « les hautes parties contractantes, reconnaissent que chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive de l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire ». A notre sens, elle consacre le droit de Police de l'Etat sur l'atmosphère, mais non son droit de propriété.

C'est l'exercice normal de la Souveraineté de l'Etat qui s'exerce sur l'entrée des aéronefs étrangers, comme il s'exerce sur les personnes, et il serait vain de rechercher dans ce texte, une thèse de droit de survol en législation intérieure.

(1) Ripert, Rapport à la Société d'Etudes Législatives, p. 14 ets.

CHAPITRE III.

MESURES DE PROTECTION DE LA NAVIGATION AERIENNE ANTERIEURES A LA LOI DU 4 JUILLET 1935

Avant d'entreprendre l'étude détaillée de la loi du 4 juillet 1935 et du Décret-loi du 30 octobre 1935, il convient d'étudier les mesures prises antérieurement à ces dispositions législatives, pour obtenir, tout au moins partiellement, le résultat qu'elles se proposent.

Disons tout d'abord, qu'aucune mesure analogue au Décret-Loi du 30 octobre 1935, dont nous avons rapidement analysé les dispositions à un chapitre précédent, n'avait été réalisée.

Au contraire, trois séries de mesures assuraient une certaine protection de la navigation aérienne; mais elles étaient de portée limitée et ne s'appliquaient guère, en fait, qu'aux seules lignes électriques et téléphoniques.

I. — Le Ministère de l'Air avait réalisé par des ententes avec certains Départements Ministériels et plus spécialement le Ministère des Travaux Publics et des P. T. T. une certaine protection contre les lignes électriques et les lignes téléphoniques.

II. La jurisprudence, venant au secours de l'aviateur, avait ordonné la suppression d'obstacles édifiés aux abords des aérodromes, par des propriétaires uniquement animés du désir de nuire.

III. Par accord amiable avec des particuliers, il avait été possible d'obtenir, dans quelques cas, des modifications de projets de construction d'immeubles ou d'usines. Mais ces cas étant pratiquement rares, nous n'insisterons

pas davantage et étudierons seulement en détail, les ali-néas I et II.

§ I. — *Protection contre les lignes de transport et de distribution d'énergie électriques et téléphoniques.*

Les dispositions prises par le Service du ministère de l'air de la « Reconnaissance des terrains et de leur Protection », avaient réalisé, et continuent à réaliser une très réelle protection contre ces obstacles, d'autant plus dangereux qu'ils sont moins visibles.

Cette protection était assurée d'une part, aux abords des aérodromes, d'autre part, à proximité des routes aériennes régulièrement utilisées par les avions.

I

Protection des abords des aérodromes.

A. — *Accords avec le Ministère des Travaux Publics.*

— La circulaire n° 11 série B du 20 février 1925 du Ministère des Travaux Publics, prescrit que l'instruction des demandes concernant l'installation des lignes électriques aux voisinages des aérodromes ne devra pas être close et aucun établissement de canalisations aériennes ne pourra être effectué, sans que le projet ait été soumis au préalable et directement par les Services de Contrôle des Départements, au Service de la Navigation Aérienne.

Les projets d'installations doivent être dressés avec une précision suffisante pour que le Service de la Navigation Aérienne puisse se rendre compte, rapidement, de la distance des lignes électriques par rapport aux aérodromes, et de la hauteur des conducteurs et des supports au dessus du sol.

Mais l'expression « en bordure ou à proximité immédiate » n'était pas suffisamment précise, et les Ingénieurs en Chef du Contrôle des Distributions d'Energie Electrique agissaient de façon fort différente; aussi une cir-

culaire n° 66 Série B du 12 septembre 1928, a-t-elle prescrit que les mesures édictées par la circulaire n° 11 Série B, seraient applicables à tous les projets d'installation de lignes électriques passant à moins de 10 kilomètres de distance du périmètre des aérodromes.

Il convient de noter que cette consultation était prévue pour tous les aérodromes, sans qu'il soit spécifié s'ils étaient publics ou privés.

Le Service chargé de l'examen des projets donnait un avis motivé en tenant essentiellement compte des conditions de hauteur ou de distance prévues par l'annexe B, de la Conférence Interministérielle du 25 novembre 1925, établie entre les Ministères intéressés, pour les guider dans l'étude des projets d'établissement des lignes d'énergie électrique aux environs des aérodromes.

Cette annexe, que nous analyserons rapidement, étudie les conditions à imposer aux installations à créer et les mesures à prendre contre les installations existantes.

a) Conditions à imposer aux installations à créer.

Le document précise ces conditions séparément, selon qu'il s'agit de lignes de transport d'énergie électrique et pylônes de T. S. F. ou des lignes de Distribution d'énergie électrique, lignes téléphoniques et télégraphiques. Cependant, les règles étant communes, sauf pour celles qui desservent directement les aérodromes, il y a pas lieu de les séparer dans notre étude.

Les lignes portées par des pylônes d'une hauteur inférieure à 7 m. seront tolérées à une distance inférieure à 1.000 m. du périmètre de l'aérodrome, à condition qu'elles soient parallèles et voisines (à moins de 20 m.) d'une ligne d'arbres ou de maisons de même hauteur ou plus élevées. Aucune ligne, non protégée par un de ces obstacles repérés, ne pourra être établie à moins de 500 m. de l'aérodrome quelque basse qu'elle soit.

Les lignes ou antennes portées par des pylônes d'une

hauteur comprise entre 7 et 20 m., ne pourront être installées à moins de 1.000 m. de l'aérodrome.

Celles dont les pylônes dépassent 20 m. devront être installées à des distances qui varieront avec leur hauteur, selon le barème suivant :

20 m. à 1.000 m.

25 m. à 1.250 m.

et ainsi de suite en s'écartant de 250 m. chaque fois que la hauteur du pylône s'accroît de 5 m.

Toutefois, les lignes de distribution d'énergie électrique ou téléphoniques, desservant les aérodromes, se ront tolérées à condition que la hauteur des supports soit inférieure à 7 m., qu'elles gagneront les centres utilisateurs, selon la normale au périmètre de l'aérodrome, et que leur tracé sera en arrière des obstacles situés en bordure du terrain et en tous cas en dehors des trouées d'envol.

b) *Lignes existantes.*

Le document précité recommandait au Service intéressé d'essayer d'obtenir, toutes les fois que possible, le détournement ou la mise en souterrain des lignes existantes, lorsqu'elles ne répondaient pas aux conditions indiquées.

Les principes posées par l'annexe B qui vient d'être analysée, ne sont en réalité que des guides, et les décisions à adopter seront essentiellement fonction des conditions locales : relief du sol, obstacles préexistants; d'ores et déjà apparaît cette idée de n'interdire la construction d'obstacles, qu'autant qu'ils nuisent effectivement à la sécurité de la navigation aérienne¹.

Nous insisterons longuement sur cette considération au cours de l'étude de la loi du 4 juillet 1935.

B. — *Accords avec le Ministère des P. T. T.* — Outre

(1) Ce document est d'ordre intérieur et ne saurait limiter, en quoi que ce soit les droits de l'administration, vis-à-vis des tiers.

la protection contre les lignes transportant de l'énergie électrique, le Ministère de l'Air pouvait également protéger les aérodromes contre les lignes télégraphiques et téléphoniques et contre les postes émetteurs de T. S. F.

Les Directeurs départementaux des P. T. T. étaient tenus depuis 1925, d'aviser les Services locaux de la Navigation aérienne, de toutes les installations télégraphiques ou téléphoniques projetées à proximité immédiate des aérodromes (dans un rayon de 500 m. environ). Ceci ne s'appliquait qu'aux seuls aérodromes dont la liste avait été donnée en 1925 et ne constituait qu'une protection très relative. Mais il convient de remarquer que les installations nouvelles sont assez rares, étant donné le développement du réseau téléphonique, et la pratique du Ministère des P. T. T., d'enterrer les nouvelles et anciennes lignes.

II

Protection des abords des routes aériennes.

A. — *Accords avec le Ministère des Travaux Publics.*
— Le Ministère des Travaux Publics et les Ingénieurs en Chef des Services des Forces Hydrauliques, soumettaient automatiquement au Ministère de l'Air, pour avis, leurs dossiers de toutes les lignes de transport de force, même lorsqu'elles ne devaient pas passer à proximité d'une zone de protection des aérodromes.

Ces lignes constituent en effet des obstacles très dangereux, en raison de leur hauteur et de leur visibilité relativement faible.

Depuis le mois de février 1933, le Ministère de l'Air est consulté également sur les projets de traversée des principaux cours d'eau de France, par de nouvelles lignes électriques, quels que soit leur catégorie (Circulaire série B n° 26 du 24 mars 1933 du Ministère des Travaux Publics).

Cette disposition est très importante car les cours

d'eau constituent des routes naturelles fréquemment utilisés. La liste des cours d'eau visés est annexée à la circulaire.

Le Ministère de l'Air peut subordonner son accord à des modifications du projet (détournements, mise en souterrain, abaissement de supports) ou à des mesures de sécurité, (balisage de jour et de nuit). Pour les lignes nouvelles, les frais de balisage ou de déplacement, par rapport au plan prévu, sont à la charge des constructeurs; pour les lignes existantes, à la charge du Ministère de l'Air¹.

B. — *Accord avec le Ministère des P. T. T.* — D'autre part, le Ministre des P. T. T. par D. M. 523 G. V. du 25 août 1926, confirmée par D. M. N° 861 G. M. du 13 septembre 1932, s'est engagé à consulter le Ministre de l'Air, sur tous les projets de construction de poste émetteurs de T. S. F., dont il a pris l'initiative ou le contrôle. Dans la pratique, d'ailleurs, le Ministère des P. T. T. a assez rarement consulté le Ministère de l'Air, en se contentant d'observer les prescriptions de l'annexe B que nous avons précédemment analysée. Mais comme nous l'avons indiqué, cette annexe donne des directives générales et non pas des règles absolues, et dans plusieurs cas, les emplacements choisis auraient été modifiés sur la demande du Ministère de l'Air, s'il avait été consulté en temps voulu.

*
**

L'ensemble de ces dispositions a assuré jusqu'à ce jour la protection de très nombreux terrains d'atterrissage ou aérodromes, et un tiers environ du territoire français, est protégée d'une façon satisfaisante contre les lignes électriques et téléphoniques.

Nous verrons d'ailleurs ultérieurement, que les dispositions de la loi du 4 juillet 1935 ont confirmé les règles

(1) Nous étudierons ultérieurement l'imputation des frais de balisage ou de déplacement de lignes.

suivies par le Ministère de l'Air. Mais il convient de se souvenir que les seuls obstacles visés par les règles qui viennent d'être étudiées, sont les lignes électriques et téléphoniques, à l'exclusion des immeubles, cheminées d'usines, plantations, câbles de téléfériques, etc., dont l'existence aux abords des aérodromes constitue un danger permanent.

§ 2. — *Application de la théorie de l'abus de droit aux aérodromes.*

La jurisprudence appliquant la théorie de l'abus de droit à la navigation aérienne, a permis d'en assurer une certaine protection, dans des cas d'ailleurs très particuliers, puisqu'ils supposent que le tiers constructeur a agi dans le but de nuire.

L'espèce principale est la suivante :

A 90 m. environ et en face de l'ouverture d'un hangar édifié par M. Clément BAYARD pour y abriter des ballons dirigeables, un sieur COQUEREL avait fait élever sur une bande de terre d'une largeur de 10 à 12 mètres, et d'une longueur de près de 170 m., des charpentes en bois, surmontées de tiges de fer pointues et des poteaux hérissés de pointes et reliés entre eux par des fils de fer barbelés. Il avait également disposé des poteaux sur des parcelles avoisinantes appartenant à sa famille.

Le dirigeable Dupuy de Lôme vint s'accrocher aux tiges de fer et déchira son enveloppe. Clément BAYARD poursuivit COQUEREL devant le Tribunal Civil de Compiègne.

Le tribunal estima, que si on ne pouvait contester à COQUEREL le droit d'empêcher l'accès de sa pièce à l'aide d'une clôture, il paraissait impossible de reconnaître ce caractère, aux carcasses de bois de 16 m. de hauteur, qui étaient non seulement inutilisables pour leur auteur, mais même constituaient une gêne pour la culture de la bande intéressée; d'autre part, l'inutilisation du terrain

payé très cher et le fait que les carcasses de bois avaient été prolongées de tiges de fer de 4 m. de hauteur, ont constitué aux yeux du Tribunal la preuve manifeste de l'intention malveillante qui guidait COQUEREL. Il a déclaré, d'autre part, que le droit de propriété n'était pas sans limites, comme le soutenait COQUEREL, mais au contraire « que si ce droit, qui permet à une personne, non pas comme on le dit vulgairement, de faire de sa chose tout ce qu'elle veut mais de s'attribuer par préférence et exclusivement à tous autres la totalité de l'utilité de cette chose, apparait comme le plus complet des droits réels, il rencontre cependant des limites dans son champ d'action, qui en effet n'était comme tout droit qu'une faculté accordée à l'homme vivant, il se trouve forcément limité dans l'usage qu'en peut faire son titulaire, par les devoirs sociaux de celui-ci tenu en particulier de ne pas l'exercer en vue d'un but autre que celui pour lequel il lui a été reconnu par le législateur, notamment en vue de causer préjudice à autrui ».

Dans ces conditions, le Tribunal ordonna la suppression des tiges de fer surmontant les carcasses; le jugement fut confirmé en appel et en Cassation. 13 août 1915, S. 1920, 1.301.

On voit donc que le cas est très spécial et d'une portée très limitée.

En définitive, la sécurité de la navigation aérienne était précaire et les aviateurs réclamaient impatiemment l'imposition des servitudes¹.

(1) Dans un article paru dans la Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne, n° Avril, Mai, Juin 1928, M. Tissot suggère d'utiliser pour assurer la protection des aérodromes, les dispositions de l'article 10 de la loi du 19 décembre 1917 sur les Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes, prévoyant que le Préfet devra prendre l'avis de la Commission Sanitaire Locale, et s'il y a lieu, des autres services intéressés, avant d'accorder l'autorisation de construire.

Cette application de la Loi à la sécurité aérienne est certes ingénieuse, mais semble contraire à son esprit qui subordonne les autorisations à des motifs d'hygiène et de commodité publique; en fait l'Administration de l'Air ne s'en est jamais servie.

CHAPITRE IV

SERVITUDES IMPOSEES AUX TERRAINS SITUES AUX ABORDS DES AERODROMES

(Loi du 4 Juillet 1935).

SECTION I. — NATURE JURIDIQUE DE SERVITUDES ET PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI.

§ 1. — *Nature juridique de servitudes.*

Le code établit une classification des servitudes en trois groupes d'après leurs sources, c'est-à-dire d'après les différentes causes d'où elles dérivent :

Servitudes naturelles dérivant de la situation des lieux;

Servitudes légales établies par la Loi;

Servitudes du fait de l'homme que les particuliers font naître par divers procédés ¹.

Les servitudes légales se subdivisent elles-mêmes en deux catégories : servitudes légales d'intérêt privé (droit de passage, égouts des toits, vues et jours, mitoyenneté, etc...), et servitudes légales d'intérêt public imposées par la Loi, dans un but d'utilité générale.

C'est dans cette dernière catégorie que rentrent incontestablement les servitudes de la loi du 4 juillet 1935.

Mais certaines controverses se sont élevées sur le caractère de ces obligations. Sont-elles des « servitudes » au sens exact du mot, ou seulement des « charges légales ».

(1) Planiol, Traité élémentaire de Droit civil, T. I, N° 2891.

A la vérité, il ne découle de cette différenciation, aucun intérêt pratique réel, et le législateur emploie toujours le terme « servitudes » ; néanmoins, il paraît intéressant d'étudier le caractère de ces charges du point de vue juridique.

Certains auteurs¹ estiment que toutes les charges imposées aux propriétés privées dans un but d'intérêt public sont des « servitudes » ; mais elles se différencient des servitudes du droit civil en ce qu'elles ne comportent pas de fonds dominant et sont hors du Commerce.

Cette théorie ne semble pas exacte ; d'une part, il est facile de trouver des cas dans lesquelles les servitudes ont été établies dans l'intérêt d'un fonds dominant ; servitudes de fortifications par exemple, et d'autre part, elle ne correspond pas à la définition de la servitude donnée par le Code civil.

L'article 637 dispose « une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage, et l'utilité d'un autre héritage appartenant à un autre propriétaire » ; et l'article 686 précise « Elle ne peut être imposée qu'à un fonds et pour un fonds ».

Aussi la majorité des auteurs distingue parmi les Servitudes d'intérêt public, celles imposées à un fonds, au profit d'un autre fonds, qui sont réellement des « servitudes » et celles qui ne comportent pas de fonds dominant et qui sont seulement des « charges légales ».

MM. Planiol, Ripert, Picard, estiment que « les servitudes fondées sur l'utilité publique, ne doivent pas être confondues avec les simples limitations apportées dans un intérêt public à l'exercice du Droit de propriété. Pour qu'il y ait véritablement servitudes, il ne suffit pas qu'un propriétaire soit gêné dans l'exercice de son droit ; il faut qu'il y ait un fonds dominant »².

(1) Berthélémy, *Traité élémentaire de Droit administratif* 13^e édition, p. 703 et note au D. P. 1910-2-17.

(2) Planiol, Ripert et Picard, *Traité pratique de Droit civil français*, T. 3, N^o 900.

Cf. dans le même sens : Planiol, Note au D. P., 1914-2-97. Blavoët, « Des atteintes à la propriété privée à raison des travaux publics », p. 151. Aubry et Rau, *Droit civil Français*, 6^e Edition, T. II, § 193.

Si l'on s'en tient à cette définition, dès qu'il existe un fonds dominant et un fonds servant, il y a « servitude », dans les autres cas, il y a « charge légale ».

Mais en réalité, il convient de pousser plus avant l'analyse des caractéristiques des servitudes foncières.

La servitude est une charge imposée sur un fonds au profit d'un autre fonds; cette charge est perpétuelle; elle est un démembrement du droit de propriété, elle ne peut être aggravée ¹.

Les servitudes de la loi du 4 juillet 1935 présentent-elles ces caractéristiques ?

Deux cas sont à distinguer puisque la loi prévoit des servitudes sur les terrains avoisinant les aérodromes et d'autres applicables à l'ensemble du territoire.

Les premières sont établies sur un fonds (terrains limitrophes de l'aérodrome) pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds (l'aérodrome); elles sont un démembrement du droit de propriété; elles ne peuvent être aggravées puisqu'elles sont instituées par un décret qui en fixe la consistance et la portée exacte; mais sont-elles perpétuelles ?

A priori, il semble que la réponse soit négative, puisque les aérodromes, en faveur desquels elles sont établies, peuvent être supprimés, en particulier dans le cas des aérodromes privés, soit par volonté du titulaire de l'agrément, soit par l'Administration. (Cfer décret 12 octobre 1933).

Mais il faut, croyons-nous, entendre la perpétuité de la servitude par opposition au caractère temporaire de l'usufruit, de la location, etc...; la servitude subsiste autant que le bien pour lequel elle est créée; or, les servitudes de la loi du 4 juillet, subsistent tant que dure l'aérodrome.

En tout état de cause d'ailleurs, ce caractère de perpétuité participe de la nature des servitudes, mais n'est pas essentiel et on peut les établir pour un temps limité ².

(1) Rapport de M. le Conseiller Pilon, D. P. 1932-1-102.

(2) Planiol, Traité élémentaire de Droit civil. T. I, n° 2888.

En conclusion, nous croyons que les charges de la loi du 4 juillet 1935 en son titre I sont bien des servitudes.

Par contre, disons que celles instituées par les titres II, III, IV de la loi, ne sont que des charges légales, car elles ne sont pas établies sur un fonds, pour l'utilité d'un autre fonds¹.

§ 2. — *Principes fondamentaux de la loi.*

« Le présent projet de loi a été établi avec le vif désir d'harmoniser le respect des droits de propriété avec les exigences impérieuses de la sécurité publique ».

Ainsi s'exprime l'exposé des motifs du projet de loi déposé devant le Parlement en octobre 1933 sur les servitudes aériennes.

Le législateur se devait en effet d'assurer la protection de la navigation aérienne; trop d'accidents, nous l'avons vu, avaient démontré combien la sécurité aux abords des aérodromes avait pu devenir précaire; rien ne pouvait empêcher un particulier d'édifier sur les limites d'un terrain d'atterrissage une construction élevée dangereuse pour l'aviation, anéantissant par sa seule volonté, l'effort accompli par une collectivité ou par l'Etat.

Cet état de choses était inadmissible et il était indispensable d'y mettre fin.

Pour assurer cette protection, la loi prévoit différentes mesures les unes applicables seulement aux terrains situés à proximité des aérodromes, les autres à l'ensemble du territoire.

Aux abords des aérodromes, il est interdit sans autorisation préalable du Ministère de l'Air, de construire ou planter des obstacles, d'une hauteur variable, selon leur éloignement; l'Administration peut exiger la suppression ou la réduction des obstacles existants.

(1) Voir à ce sujet les observations de M. Guillien. La loi du 4 juillet 1935 sur les servitudes dans l'intérêt de la Navigation aérienne. Bulletin trimestriel de Doctrine et de Jurisprudence, n° 223. Mars 1936, où il précise l'impropriété du terme « Servitudes ».

Sur l'ensemble du territoire, le Ministre de l'Air peut ordonner le balisage de tout obstacle jugé dangereux; il est consulté sur le tracé de toutes les lignes électriques et il peut en demander le détournement; enfin, son autorisation est requise pour l'installation de certains câbles pour transporteurs aériens.

Mais il était nécessaire d'autre part, de limiter dans toute la mesure du possible, l'atteinte portée au droit de propriété.

1° Les servitudes aériennes ne grèvent que les terrains situés à moins de deux kilomètres des limites des aérodromes et exceptionnellement à 4 kms pour les aérodromes à grand trafic dont la liste est arrêtée par un décret pris en Conseil d'Etat.

Il faut noter, à ce sujet, que le projet déposé en 1930, fixait à 10 kms la portée des servitudes; ce fût là d'ailleurs un des motifs qui empêchèrent son vote.

2° Une indemnité compense le préjudice causé aux titulaires de droits portant sur le terrain frappé.

3° Enfin, et ce point est essentiel, la loi prévoit l'établissement d'un plan de servitudes arrêté par Décret pris en Conseil d'Etat.

L'article 2 de la loi fixe les hauteurs maxima autorisées dans chaque zone; mais l'usage d'un aérodrome ne nécessite pas toujours le dégagement entier de sa périphérie; sur un aérodrome donné, les atterrissages et décollages se font selon certaines directions appelées bandes d'envol, déterminées essentiellement par le régime des vents; celles-ci seulement, doivent être strictement protégées, tandis qu'une certaine tolérance peut être admise dans les autres zones.

Le plan d'établissement a pour but de déterminer la portée exacte des servitudes et d'adapter à chaque aérodrome les règles de l'article 2.

Cette disposition est essentielle et nous ne manquerons d'y insister en précisant les conditions d'établissement de ce plan; elle confère à la loi une grande souplesse et les

premiers résultats pratiques en ont montré toute l'importance.

*
**

Nous étudierons successivement les servitudes imposées aux terrains avoisinant les aérodromes et celles applicables à l'ensemble du territoire.

SECTION II. — CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI.

§ 1. — *Aérodromes protégés.*

« Afin de faciliter la circulation des aéronefs, il est institué aux abords des aérodromes publics et des bases publiques d'hydraviation, ainsi qu'aux abords des aérodromes privés appartenant à des collectivités et ouverts à la circulation aérienne publique, en vertu d'une décision du Ministre de l'Air prise en exécution de la réglementation en vigueur, certaines servitudes spéciales, dites « Servitudes dans l'intérêt de la Navigation Aérienne ».

L'article 1^{er} définit les aérodromes protégés; ils sont de deux sortes : les aérodromes et bases d'hydraviation publics, les aérodromes et bases d'hydraviation privés appartenant à des collectivités, ouverts à la circulation aérienne publique.

Notons tout d'abord que la loi du 31 mai 1924, interdit l'atterrissage en dehors des aérodromes : « hors le cas de force majeure, les aéronefs ne peuvent atterrir, ou prendre le départ, que sur les aérodromes publics, ou ouverts au public, ou dans un aérodrome privé régulièrement autorisé »¹; et elle définit l'aérodrome : « est considéré comme aérodrome, tout terrain aménagé spécialement pour le départ et l'atterrissage, et destiné à servir dans un but d'intérêt public ou privé, à la circulation aérienne »².

(1) Article 24.

(2) Article 26.

Il existe donc deux catégories d'aérodromes terrestres : les aérodromes publics, et les aérodromes privés.

Nous étudierons séparément, pour la commodité de l'explication, les bases d'hydravation.

A. — *Aérodromes publics.*

L'aérodrome public est créé par l'Etat, les Départements ou les Communes ¹.

Ce n'est donc pas l'usage de l'aérodrome, qui détermine sa qualité d'aérodrome public ou privé, mais la qualité de l'organisme qui l'a créé.

Il paraît utile de signaler que la notion d'aérodromes publics ou privés, ne se confond pas avec celle de Domaine public ou privé. Le critérium pratiquement admis de la domanialité publique, abstraction faite des divergences des doctrines, est la mise à la disposition du public d'un bien. A ce titre, sont classés dans le Domaine public de l'Etat, des Départements ou des Communes, les aérodromes civils, et leurs dépendances bâties ou non ².

Sont au contraire classés dans le Domaine privé, les aérodromes militaires. Ceci peut se déduire de l'étude des règles indiquées par Maguéro ³; c'est également l'opinion commune des Ministères des Finances et de l'Air.

B. — *Aérodromes privés appartenant à des Collectivités ouverts à la circulation aérienne publique.*

Le projet de loi déposé par le Gouvernement, ne prévoyait pas la protection de ces aérodromes; elle a été insérée dans la loi, sur l'intervention du Rapporteur, M. Chauvin-Servinière ⁴.

Mais tous les aérodromes privés ne sont pas protégés.

(1) L'article 27. Notons que les aérodromes créés par les Chambres de Commerce ne sont pas des aérodromes publics, bien que ces organismes bénéficient du droit d'expropriation, mais des aérodromes privés. Il y a là une anomalie certaine.

(2) Démenthon. Traité des Domaines n° 169.

(3) Maguéro. Dictionnaire des Domaines, V° Domaine Public, n° 52 et 53.

(4) Rapport 5.005. Chambre des Députés. Session 1935.

Deux conditions sont nécessaires pour qu'il puissent bénéficier des dispositions de la loi :

1° Ils doivent être ouverts à la circulation aérienne publique;

2° Ils doivent appartenir à une Collectivité.

1° *Ouverture à la circulation aérienne publique.*

La loi du 31 mai 1924 a, nous l'avons vu, prévu l'ouverture d'aérodromes privés régulièrement établis, et prescrit « qu'un aérodrome ne peut être établi par le propriétaire du terrain, qu'avec une autorisation administrative » ¹.

Une remarque préliminaire doit être faite; il semble, à première vue, qu'un aérodrome ne pourrait être établi avec une autorisation administrative, que par le propriétaire du terrain. En réalité, il faut comprendre, non pas seulement le propriétaire, mais aussi celui qui en est le concessionnaire ou locataire; le décret du 12 octobre 1933, qui a fixé les conditions d'agrément des aérodromes privés, a confirmé cette manière de voir, puisqu'il prévoit que le dossier adressé au Ministère de l'Air, en vue de l'agrément, doit comporter l'accord du propriétaire sur l'utilisation comme aérodrome du terrain, et qu'il emploie par ailleurs, l'expression « exploitant » (article 2) ².

Jusqu'en 1933, l'autorisation administrative était délivrée pour tous les aérodromes privés, par le Ministre de l'Air et par lettre. Le Décret du 12 octobre 1933, a précisé la réglementation, et a classé les aérodromes privés en deux catégories.

Les aérodromes privés *agréés* (terrains ou plans d'eau) dont l'ouverture à la circulation aérienne publique, est accordée par le Ministre.

Les aérodromes privés *autorisés*, qui sont utilisés privativement par le propriétaire ou ses invités, et qui sont créés après autorisation du Préfet.

(1) Article 29.

(2) Cfer Courthéoux : Créons des aérodromes, p. 27.

Le décret du 12 octobre 1933, ne laisse pas libre chaque exploitant, de se classer de son propre gré dans telle ou telle catégorie.

Sont obligatoirement soumis à l'autorisation ministérielle les aérodromes suivants :

a) ceux qui sont destinés à la circulation aérienne publique ou qui doivent servir d'escales aux lignes commerciales régulières.

b) ceux qui doivent être utilisés pour le fonctionnement d'écoles de pilotage ou de centres d'entraînement aérien, ou pour des essais d'appareils prototypes non munis du certificat de navigabilité.

c) ceux qui doivent servir de points de départs habituels à des voyages à « la demande » ou à des vols rémunérés, accomplis en circuit fermé (baptêmes de l'Air).

Ces aérodromes sont soumis à une enquête technique approfondie du Ministère de l'Air, et celui-ci ne les agréé que s'il les juge convenables à la circulation aérienne.

Ce droit de contrôle se justifie aisément, puisque ces terrains doivent servir au public; en exigeant certaines conditions de sécurité, l'Etat exerce son droit normal de police.

2° Les aérodromes doivent appartenir à des Collectivités.

Cette seconde condition exclut donc les aérodromes agréés appartenant à des particuliers¹.

Le terme « collectivités », n'a pas en droit une acception déterminée, et désigne tout groupement : Etablissements Publics, ou d'utilité publique, Associations², Sociétés Commerciales; ni dans le rapport précité, ni dans la discussion au Parlement, il n'est trace d'aucune limitation à une catégorie spéciale de collectivités.

Certains ont regretté que le droit d'imposer aux pro-

(1) Nous étudierons cette exclusion au chapitre VI, « Critiques de la loi. »

(2) Les Aéroclubs en particulier sont des associations déclarées selon la loi de 1901.

priétés privées, des servitudes qui constituent un véritable démembrement du droit de propriété, ait été accordée à des Sociétés ou Associations privées; le droit d'interdire de construire sur de vastes superficies, est une prérogative du pouvoir public. Il est aisé de répondre à cet argument que les servitudes ne sont pas imposées par les particuliers et dans leur intérêt, mais bien par le Ministre de l'Air. Nous verrons ultérieurement, que le plan d'établissement des servitudes déterminant les propriétés effectivement grevées, est préparé par une Commission dans laquelle l'Administration est largement représentée, et qu'il est approuvé par un décret pris en Conseil d'Etat à l'initiative du Ministre de l'Air et des divers Ministres intéressés; ce n'est donc par le bon vouloir d'un particulier qui en détermine l'assiette.

D'autre part, il peut paraître également fâcheux de frapper de servitudes, des terrains avoisinant un aéroport, qui peut à la volonté du titulaire de l'agrément être supprimé. Il est anormal que la situation d'un terrain puisse être ainsi modifié brusquement.

L'argument est juridiquement exact, certes, encore que l'extinction des servitudes soit prononcée par un décret pris en Conseil d'Etat; mais il perd toute sa force, lorsqu'on sait que pratiquement, la quasi totalité des aéroports ouverts à la circulation aérienne publique appartenant à des collectivités, ont été créés grâce à des subventions de l'Etat, départements ou communes, et que les conventions constatant ces subventions exigent la conservation de la destination du terrain à l'usage d'aéroport pendant un temps minimum¹.

C. — *Bases d'hydraviation.*

La loi protège également les bases d'hydraviation publiques et privées; il a paru utile de les étudier séparément, car les textes les concernant sont spéciaux.

(1) Cfer Courthéoux, Op. Cit. p. 88.

La lettre, tout au moins, de la loi du 31 mai 1924 entraîne cette interprétation.

La loi vise en effet uniquement les aérodromes terrestres. Les articles 26 et 28 en particulier, sont catégoriques : « Est considéré comme aérodrome tout *terrain* aménagé spécialement », dit l'article 26, et « les terrains à acquérir pour l'établissement d'aérodromes publics, pourront faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique », dispose l'article 28.

L'omission du législateur s'explique par le fait qu'au moment où la loi fut votée et surtout préparée (1921-1922) les hydravions n'étaient pas d'un usage courant. La loi du 4 juillet 1935 n'a pas commis le même oubli puisqu'elle vise les bases d'hydraviation; ajoutons qu'un projet de révision de la loi du 31 mai 1924 les prévoit expressément.

Les textes qui régissent la matière, sont le décret du 19 mai 1928, qui fixe les règles de circulation au-dessus des voies de navigation intérieure, et particulièrement les possibilités d'amérissage et de décollage sur des voies navigables ou leurs dépendances, et le décret du 12 octobre 1933 déjà cité.

Ils déterminent deux catégories de plans d'eau.

Les premiers établis sur les voies navigables, ou leurs dépendances (décret du 19 mai 1928), les seconds sur des plans d'eau privés (décret du 12 octobre 1933).

1° Le décret du 19 mai 1928, prévoit une utilisation permanente des voies navigables, une utilisation temporaire, et enfin, des possibilités d'amérissage et de décollage, en dehors de toute base aménagée.

a) *Base permanente.* La base permanente comporte un emplacement réservé aux départs et amérissages, déterminé par des bouées, balises ou repères naturels, et dont l'accès peut être interdit à la Batellerie. Cet emplacement est affecté sur la proposition du Ministre de l'Air, par le Ministre des Travaux Publics, lequel assure en quelque sorte la gestion des voies navigables, comme le Département de l'Air celles des voies aériennes.

b) *Base temporaire*. La station temporaire est utilisée pour des essais d'appareils, ou des services réduits (tels que baptêmes de l'Air), ne comportant pas affectation aéronautique de l'emplacement. En ce cas, il suffit d'une autorisation par arrêté préfectoral, pris sous l'autorité du Ministère des Travaux Publics.

« Dans l'un et l'autre cas, d'ailleurs, il à noter que ces décisions s'analysent juridiquement, comme la simple consécration d'un droit d'usage. Elles ne dispensent pas les intéressés, de saisir de la demande habituelle d'agrément, le Ministre de l'Air, seul juge de la valeur aéronautique de l'emplacement choisi » ¹.

c) En dehors de ces emplacements réservés, l'article 7 prévoit qu'un aéronef peut prendre son envol, s'il dispose d'un espace lui permettant, après décollage, de passer à 50 mètres au moins de hauteur, au-dessus du premier obstacle, de se maintenir constamment à 200 mètres au moins de tout bateau dans le sens de la marche, et à 50 m. au moins, dans le sens transversal.

De même, il ne peut amerrir, hors le cas de force majeure, que s'il dispose d'un espace libre, suffisant pour **survoler le dernier obstacle**, à 50 mètres au moins d'altitude, et jusqu'au moment où il a amerri, laisser entre lui **et tout bateau**, les mêmes distances qu'au paragraphe précédent.

Mais une réglementation reste néanmoins possible. Le Conseil d'Etat a rendu à ce sujet un intéressant arrêt ¹.

La Compagnie Aérienne Française, avait décidé d'utiliser comme bases pour ses hydravions, une partie du cours de la Seine, entre le Viaduc du Pecq et le pont de Sartrouville. Sur réclamation des riverains, le Préfet de la Seine-et-Oise interdit par arrêté du 8 août 1928, « d'effectuer dans la région du Pecq, de Montesson, et de Mesnil le Roi, des départs, vols ou amérissages d'aéronefs ».

Le Commissaire du Gouvernement au Conseil d'Etat,

(1) MM. Beaubois et Courthéoux. *L'Aérophile*, 16 mai 1936, p. 102.

(2) D. 1931-3-1 et la note de M. Trotabas.

s'exprime ainsi sur le pouvoir présenté par la Compagnie Aérienne Publique :

« Sur les voies navigables ou leurs dépendances, deux catégories : emplacements réservés ou stations d'essais; en dehors de cela c'est l'article 7; la Compagnie Aérienne Française n'avait donc besoin d'aucune autorisation, à condition de respecter les prescriptions édictées à l'article 7; ce qu'elle a fait; mais une réglementation était néanmoins possible. En effet, d'après l'article 5 de ce décret « tout aéronef en contact avec l'eau, est assimilé à un bateau de navigation intérieure, et astreint aux règlements qui régissent ces bateaux ».

Or, un décret du 24 mai 1914, porte règlement général de police pour les voies de navigation intérieure, et prévoit dans son article 1^{er} que des arrêtés portant règlements particuliers pour son exécution, peuvent être pris par les Préfets. Le Préfet de Seine-et-Oise était donc bien compétent pour réglementer le départ et l'amerrissage d'un aéronef, puisqu'en ce moment l'hydravion est fatalement en contact avec l'eau ».

En l'espèce, le Conseil d'Etat a d'ailleurs estimé que le Préfet de Seine-et-Oise avait interdit le départ d'aéronefs, sans motif valable, et l'arrêté fut cassé pour excès de pouvoir.

Les bases permanentes d'hydravation sont seules protégées; l'article 4 de la loi du 4 juillet 1935 confirme cette interprétation « les limites extérieures des bases d'hydravions, sont délimitées par un système de repères tels que balises, alignements, relèvements », éliminant ainsi les bases temporaires.

B. — La seconde catégorie des plans d'eau, sont les plans d'eau privés.

Ils sont assujettis à la même réglementation administrative que les aérodromes privés; ils sont d'ailleurs formellement prévus dans le texte du décret du 12 octobre 1933.

Bénéficieront des dispositions de la loi du 4 juillet, les

plans d'eaux ouverts à la circulation publique et appartenant à des collectivités.

*
**

Les aires d'atterrissage aménagées sur les terrains de manœuvres du Département de la Guerre, doivent à notre sens être protégées. Ce sont en effet des aérodromes selon l'article 26 de la Loi du 31 mai 1924 « Est considéré comme aérodrome tout terrain aménagé spécialement pour le départ et l'atterrissage d'aéronefs et destinés à servir dans un but d'intérêt public ou privé à la circulation aérienne ». Or ces terrains sont aménagés spécialement, dotés de balises et entretenus. Le fait qu'ils appartiennent au Domaine Militaire de la Guerre ne leur enlève nullement leur caractère.

Les terrains d'atterrissage destinés à l'Armée de l'Air dont la situation est réglée par un Décret-loi du 30 octobre 1935, que nous étudierons ultérieurement, bénéficient également des dispositions de la loi du 4 juillet 1935, en ce qui concerne tout au moins les lignes électriques et les câbles pour transporteurs aériens.

*
**

Les aérodromes privés de Collectivités, ouverts à la circulation aérienne publique, sont donc protégés; le législateur a été guidé, croyons-nous, par l'idée que ces aérodromes ont un même intérêt général que les aérodromes publics, qu'ils participent au « service public » de l'aviation.

C'est pourquoi il nous paraît intéressant d'étudier si le titulaire de l'agrément d'un aérodrome est concessionnaire d'un service public. Cette question présente d'ailleurs un intérêt pratique que nous examinerons à l'occasion de l'octroi des indemnités aux personnes lésées par les servitudes.

Essayons tout d'abord de définir le contrat de concession de service public :

1° un premier point est certain; il n'est pas indispensable que les textes qui régissent l'exercice du service, déclarent, d'une façon expresse, que les parties aient en-

tendu accorder une concession de service public; il conviendra de dégager des textes, l'intention des parties ¹.

2°) l'idée dominante en la matière c'est qu'il y a concession de Service Public, lorsque l'Administration attribue la gestion à une personne, à une Société investie de sa confiance, d'un Service d'utilité générale ².

La concession apparaît, comme une « collaboration entre un particulier et l'administration, en vue du fonctionnement du Service Public » ³.

3° Le contrat de concession est un contrat administratif; sa forme ne présente pas une importance essentielle; le Conseil d'Etat a, par exemple, admis qu'il pouvait revêtir la forme d'un acte de nomination ⁴.

Mais en règle générale, les textes qui réglement l'exercice du contrat de service public sont de deux sortes : textes réglementaires et textes contractuels ⁵.

4° L'exploitation a lieu aux risques et périls du concessionnaire ⁶.

5° La rémunération du concessionnaire consiste dans le droit qui lui est conféré de percevoir à son profit, sur les usagers, une redevance fixée par un tarif, pendant toute la durée de la concession. Ce point est essentiel et souligné par toute la doctrine ⁷; dans le cas de doute sur la nature du contrat, il est unanimement reconnu que le droit de percevoir des taxes fixées par l'Etat, est un critérium essentiel.

6° La concession est faite pour une longue période, et

(1) Cfer Jèze *Revue du Droit Public* 1913, p. 513 et s. voir également : *Revue de Droit Public* 1923, p. 562; Lampué : *Les rapports entre l'Etat Français et les Compagnies de transports publics aériens*, Thèse 1927, p. 48 et s. et surtout, rapport Commissaire du Gouvernement au C. E. *Affaire Astruc C. E.*, 7 avril 1916.

(2) Mestre. Note au S. 1917-2-105.

(3) Hauriou. *Précis de droit administratif*, 12^e Edition, p. 1015 et s. Cfer Jèze. *Principes généraux de Droit administratif*, p. 342 et s.

(4) C. E. 27 juillet 1923, 16 décembre 1921.

(5) Cfer Hauriou op. cit. p. 1015 et Lampué, op. cit. p. 56 et s.

(6) Cfer Jèze *Principes généraux de droit administratif*, p. 342, et s. Hauriou op. cit.

(7) Jèze, *Ibidem*, Laferrrière, *Jur. administrative et Rec. cont.* 1896-1, p. 605. Appleton. *Traité élémentaire de contentieux administratif*, p. 114 et s. Lampué op; cit. p. 48, Hauriou op. cit. p. 1015. Blondeau, Thèse Grenoble, 1929. *Les concessions de Service Public, etc...*

l'Etat veille de près à ce que cette continuité soit assurée ¹.

Or, quelle est la situation des titulaires d'agrément des aérodromes privés.

Elle est fixée d'une part par des éléments réglementaires : loi du 31 mai 1924, et décret du 12 octobre 1933, et d'autre part par des éléments contractuels ou disons mieux propres à chaque aérodrome : arrêté d'agrément et convention.

Un premier point doit être tout d'abord nettement précisé.

Les aérodromes privés agréés peuvent être, soit fermés soit ouverts à la circulation aérienne publique.

Ainsi, seront fermés ceux servant pour des essais d'appareils prototypes non munis du certificat de navigabilité.

Les aérodromes agréés ouverts à la circulation publique, peuvent l'être dans deux cas; soit sur l'obligation expresse, imposée par le Ministre de l'Air, soit à la demande du propriétaire.

L'article 29 de la loi du 31 mai 1924, dispose en effet : « l'autorisation *peut* spécifier que l'aérodrome devra être ouvert à tous les aéronefs, et elle fixera, dans ce cas, les redevances qui pourront être perçues par le propriétaire du terrain ».

Dans certains cas, l'existence d'un aérodrome dans un endroit donné, peut être considéré par l'Administration comme ayant non seulement un intérêt restreint, mais aussi un intérêt général.

Il serait contraire à une sage administration et quelquefois en raison de la situation des lieux, impossible, d'avoir auprès d'une même ville deux aérodromes; aussi convient-il que celui existant soit ouvert à tous.

L'administration peut alors conditionner l'agrément à l'ouverture à la circulation aérienne publique. Mais il est nécessaire que dans ce cas, elle fixe les barèmes des taxes applicables. « C'est un complément sans lequel les pouvoirs de l'administration seraient inopérants, car des redevances prohibitives suffiraient à tourner l'injonction

(1) Jèze. Ibidem et Appleton. Traité élémentaire de Contentieux administratif, p. 114 et s.

qui est faite au titulaire de l'autorisation, d'avoir à accueillir tous les aéronefs¹.

Dans d'autres cas, au contraire, l'aérodrome ne présente qu'un intérêt local ou régional et l'Administration doit seulement, en raison de son droit et devoir de police, vérifier que le terrain remplit les conditions techniques de sécurité pour la navigation aérienne. L'utilisateur du terrain, qui crée un aérodrome dans un but de propagande aéronautique ou commercial, fixera lui-même les taxes d'atterrissage.

Il importe de préciser ces dispositions, car les textes semblent contradictoires.

La loi du 31 mai 1924, article 29, dispose en effet, que c'est seulement, dans le cas où elle impose l'ouverture à la circulation aérienne publique, que l'Administration peut fixer les barèmes des taxes; le décret du 12 octobre 1933 semble, au contraire, décider que dans tous les cas où l'aérodrome est ouvert à la circulation aérienne publique, soit par volonté du titulaire, soit sur l'injonction de l'Administration, celle-ci fixera les redevances. « L'arrêté indique si l'aérodrome sera à usage privé ou public, et dans ce dernier cas, le taux maximum des redevances qui pourront être perçues sur les usagers ».

Il faut admettre, croyons-nous, que dans tous les cas d'ouverture à la circulation aérienne publique, l'Administration pourra fixer les barèmes, sans quoi on aboutirait dans la pratique à un système qui serait contraire au bon sens : le titulaire de l'agrément qui voudrait interdire l'atterrissage sur son aérodrome, demanderait de son propre chef, l'ouverture à la circulation; il ne serait plus ainsi limité dans le barème des taxes à imposer et pourrait par des redevances prohibitives interdire l'usage de son aérodrome².

Ce point établi, étudions la situation des titulaires d'agrément d'aérodromes ouverts obligatoirement à la circulation aérienne publique.

(1) Courthéoux. Créons des aérodromes, p. 28.

(2) Contra. Courthéoux, *op. cit.*

Outre les textes légaux susvisés, elle est fixée par des éléments propres à chaque aérodrome : l'arrêté d'ouverture à la circulation aérienne publique et le contrat fixant les obligations du titulaire. Ce contrat consiste généralement, en une convention de subvention, que dans la pratique courante, le Ministère de l'Air accorde pour l'aménagement de l'aérodrome¹.

Mais en dehors de toute convention, il y aurait fixation du barème des taxes d'atterrissage.

Ces textes fixent les droits et obligations du titulaire de l'agrément.

Obligations.

1° L'aérodrome est ouvert à la circulation aérienne publique, et doit recevoir, d'une façon permanente, tous les avions qui se présentent. Le titulaire de l'agrément ne peut, à son gré, éliminer certains usagers; et ce point est essentiel. (Article 29 de la loi du 31 mai 1924).

2° Aucune modification importante des lieux, ne peut être faite sans l'autorisation du Ministère de l'Air, et le terrain et ses dépendances doivent être entretenus et conserver une bonne valeur d'usage aéronautique (résulte de l'article 5, 1°, Décret du 12 octobre 1933).

3° Le titulaire de l'agrément doit tenir un registre des arrivées et des départs d'aéronefs, qui sera communiqué à toute réquisition des agents de l'administration ou de la force publique (article 4 du décret du 12 octobre).

4° L'aérodrome devra être balisé (article 4).

5° Il doit abriter pendant 15 jours, à titre gratuit, les avions de l'Etat (clause prévue dans les conventions).

6° Le contrat est prévu pour une durée déterminée, (clause prévue dans les conventions).

7° Depuis la loi du 4 juillet 1935, modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935, le titulaire de l'agrément doit supporter la charge résultant de l'application des servitudes (articles 8, 9 et 10 de

(1) Ibidem, p. 84.

cette Loi) tout au moins lorsque ce titulaire est une collectivité.

Droits.

Ils consistent essentiellement dans le droit de percevoir sur les usagers de l'aérodrome, des taxes dont le taux est fixé par l'administration (article 29, loi du 31 mai 1924 et art. 2 du décret du 12 octobre 1933).

Il résulte tout d'abord de cet exposé que le contrat qui lie le titulaire de l'agrément à l'Etat est bien un contrat administratif.

« Ce qui importe et ce qui fait que le contrat est de droit Public, ce n'est pas la forme du contrat, ni la qualité des parties, ni l'insertion de clauses relatives à la compétence, à l'adoption de certaines règles ou à tel objet; ce n'est pas non plus la nature de la convention; c'est la stipulation expresse ou implicite dans le Contrat, de prérogatives ou de sujétions exorbitantes du Droit Commun, c'est-à-dire d'un but, de moyens, de procédés ou de droits, que des particuliers, entre eux, n'ont pas le droit d'imposer dans le commerce juridique ordinaire » ¹.

Or, les obligations imposées et les droits accordés au titulaire de l'agrément, sont bien hors du droit commun.

Ce contrat administratif est un contrat de concession de Service Public, car il impose au titulaire de l'agrément, l'exécution d'un Service qui, nous l'avons vu, est d'utilité publique, sous le contrôle et en collaboration avec l'Administration; il accorde en contre-partie des prérogatives hors du droit commun. Nous y retrouvons bien les caractéristiques du Service Public énoncées plus haut.

Sans doute, paraît-il tout d'abord un peu paradoxal de déclarer concessionnaire d'un Service Public, un particulier ou un Aéro-Club, alors qu'un nombre restreint d'avions utiliseront l'aérodrome; mais il faut penser que dans un avenir que nous croyons proche, des avions circuleront nombreux et obligeront les titulaires de l'agrè-

(1) Blaevoet op. cit. p. 11. En ce sens Hauriou, S. 1927.3.89, 3.137 et 3.121.

ment, à un service permanent, qui est d'ores et déjà d'une réelle importance sur certains aérodromes ¹.

*
**

On pourrait avoir tendance, à l'assimiler à un « entrepreneur privé contrôlé » qu'il convient de distinguer, dit M. le Professeur Bonnard, du concessionnaire ².

Quel est le critérium qui permet de le distinguer ?

En principe, on peut dire qu'il y a service concédé, lorsque l'Etat se réserve, à l'égard de l'organisation et du fonctionnement du Service, un contrôle tellement poussé que, cela implique de sa part mainmise, et notamment lorsque l'Etat se réserve un pouvoir discrétionnaire quant à la fixation des prestations du Service et des tarifs des prix de ces prestations ³.

Au contraire, dans l'entreprise privée contrôlée, le contrôle de l'Etat est atténué au point de laisser à l'entreprise une certaine liberté au point de vue industriel ou commercial.

L'appréciation de l'importance du contrôle de l'Etat pourra parfois être délicate; mais la fixation des prestations est un fait matériel, hors de discussion, qui constitue le critérium essentiel du Service Public, fait que nous retrouvons dans notre espèce.

§ 2. — *Obstacles visés.*

« Autour des aérodromes et des bases d'hydravions mentionnés à l'article 1^{er}, il est interdit, sauf autorisation préalable du Ministre de l'Air :

1° de créer ou de conserver des obstacles fixes d'une

(1) La situation du titulaire de l'agrément d'un aérodrome, nous apparaît en tous points comparables à celle du concessionnaire du Service Public de transports par automobiles. Comme lui, il doit assurer un Service d'utilité générale, d'une façon permanente et moyennant le droit de perception de certaines taxes sur les usagers.

(2) Traité de Droit administratif, p. 547.

(3) Bonnard, op. cit., p. 547.

hauteur supérieure à soixante centimètres et d'entretenir ou laisser croître des plantations dépassant cette hauteur, dans une zone de vingt mètres de largeur comptés à partir des limites extérieures de l'aérodrome ou de la base d'hydravions.

2° »

Sont donc visés les obstacles fixes et les plantations.

On peut estimer, en effet, que la circulation aérienne n'est pas gênée par les obstacles en hauteur mobiles qui en raison même de leur mobilité ne sauraient normalement atteindre des hauteurs prohibitives, tels, par exemple, les voitures ou les instruments aratoires. Cependant, on peut signaler qu'à proximité notamment des bases d'hydravions voisines d'un port, les superstructures des navires sont susceptibles de créer un danger réel; mais il semble que des consignes appropriées peuvent permettre d'en réduire l'inconvénient sans qu'il soit nécessaire de prévoir une réglementation dans la loi.

D'autre part, l'obstacle dangereux pour l'avion en dehors de l'aérodrome, suppose une érection en hauteur; aussi les routes, excavations, ruisseaux ne sont pas considérés comme des obstacles¹.

Il est à noter que le cas particulier de la proximité des routes est lié directement à la question des obstacles mobiles; il suffit également, pour ce cas, de prévoir une signalisation appelant l'attention tant du navigateur aérien que des usagers de la route et d'établir des consignes appropriées.

Au contraire, la circulation aérienne peut être gênée par les obstacles fixes et dans certains cas par les plantations et les cultures s'élevant à une certaine hauteur.

Nous estimons, bien que la discussion de la loi au Parlement n'apporte pas de précisions, que sont visés, non pas seulement les obstacles fixes permanents, maisons, usines,

(1) En sens contraire, la loi italienne.

etc... mais aussi les obstacles fixes non permanents mixtes, meules, échafaudages, etc...

Les termes de l'article 7, alinéa 2, confirme d'ailleurs cette interprétation puisqu'il décide que « la mise en œuvre d'engins extérieurs pour les travaux d'entretien et de réparation des bâtiments susceptibles de présenter un danger pour la circulation aérienne, ne pourra se faire sans l'autorisation du Ministre de l'Air »; il s'agit bien là, en l'espèce, d'obstacles fixes non permanents (échafaudages).

L'article 2, d'autre part, n'emploie pas le terme constructions ou bâtiments, mais obstacles d'une acception plus générale. Enfin, il est logique d'assurer l'Administration contre un propriétaire mal intentionné qui édifierait un échafaudage théoriquement temporaire, mais pratiquement permanent.

§ 3. — *Zones de servitudes.*

La loi fixe les hauteurs des constructions autorisées dans les zones périphériques à l'aérodrome, hauteurs variables selon leur distance des limites dudit aérodrome.

Nous examinerons successivement :

1° Le point de départ des servitudes, autrement dit, les conditions du bornage de l'aérodrome.

2° Les hauteurs autorisées dans chaque zone.

3° La limite maxima des servitudes.

4° Le mode de calcul des hauteurs autorisées.

1° *Bornage de l'aérodrome.*

Les servitudes s'appliquent à partir des limites de l'aérodrome; il importe donc qu'elles soient parfaitement définies :

« Constituent les limites extérieures des aérodromes au sens de la présente loi, celles qui résultent d'un bornage établi contradictoirement avec les propriétaires des

terrains limitrophes, ou de l'existence en bordure de l'aérodrome, soit de limites naturelles telles que cours d'eaux navigables ou flottables, soit de limites administratives lorsque l'aérodrome est contigu à des dépendances du domaine public, telles que routes, chemins, canaux.

Les limites extérieures sur la nappe d'eau des bases d'hydravions sont délimitées par un système de repères tels que balises, alignements, relèvements ».

Pour les aérodromes, les limites sont donc de trois sortes :

- a) naturelles,
- b) administratives,
- c) résultant d'un bornage contradictoire avec les propriétaires des terrains limitrophes.

a) elles sont naturelles lorsque l'aérodrome est bordé par un cours d'eau navigable ou flottable par exemple.

b) administratives, mais déterminées par simple entente entre les administrations gestionnaires du domaine, quand il est contigu à des dépendances du domaine public, telles que chemins, canaux.

c) dans les autres cas, la limite doit être établie contradictoirement avec les propriétaires des fonds contigus.

Le Ministère de l'Air a prescrit aux Services constructeurs locaux de dresser le plan de bornage conformément aux dispositions de l'instruction du 12 octobre 1925.

Nous analyserons sommairement cette instruction.

Le plan de bornage est dressé de la façon suivante :

Les parcelles des propriétés riveraines sont déterminées par des bornes placées à chaque angle du périmètre du terrain.

Pour déterminer exactement le périmètre, il convient de déterminer les angles que font chaque direction et la longueur de chaque ligne droite du périmètre. Dans ce but, à chaque angle sera placée une borne (dont le mo-

dèle est fixé par un plan); chacune sera numérotée; l'angle fait par 2 droites concourantes marqués sur le plan et la longueur de chaque ligne droite inscrite au plan.

En outre, la position exacte d'au moins une borne sera exactement repérée par rapport à des points fixés de la région (clochers, maisons, etc...). Les parcelles privées comporteront le nom de leur propriétaire. Le plan ainsi minutieusement établi sera signé par tous les riverains. Deux expéditions doivent être timbrées et enregistrées, une 3^e étant destinée à servir pour le plan terrier.

Ajoutons qu'au plan de bornage sont annexées, les reconnaissances des propriétaires de la validité du bornage, selon une formule consacrée aux termes de laquelle ils reconnaissent pour valable le bornage quelque soit les titres de propriétés qu'ils pourront apporter ultérieurement ¹.

En Alsace-Lorraine, où reste applicable la loi du 31 mars 1884 de l'Empire Allemand, le plan de bornage sera établi par les soins de l'Administration des Contributions Directes et du Cadastre, à la requête du Service intéressé.

*
**

Les contestations relatives au bornage sont portés devant les Tribunaux Judiciaires; le Juge de Paix est compétent pour connaître de l'action en bornage, sauf lorsqu'il y a contestation sur les propriétés ou sur les titres qui l'établissent.

Lorsqu'il s'agit du domaine privé, de l'Etat, des Départements ou des Communes, le procès ne soulève qu'une contestation d'intérêt privé de la compétence judiciaire.

(1) *Formule.* — Les soussignés propriétaires riverains du terrain domanial, déclarent donner leur accord sur l'implantation des bornes fixées en leur présence, délimitant le périmètre dudit terrain telles qu'elles sont figurées et numérotées au présent plan de bornage contradictoire; ils s'engagent, en conséquence, à respecter le bornage ainsi définitivement établi, qu'ils reconnaissent pour bon et valable, qu'elles que soient les modifications qu'il puisse apporter, tant à leurs titres de propriété, qu'aux plans et procès-verbaux précédemment dressés.

La délimitation des fonds qui dépendent du Domaine public reste dans les attributions de l'Administration. Ce principe est incontestable; mais il y a désaccord entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat sur le point de savoir si les particuliers qui se prétendent lésés par la délimitation administrative sont autorisés à porter de plano devant l'autorité judiciaire, leurs demandes en indemnité de dépossession, ou s'ils ne sont, en principe, et sauf certains cas d'exception, admis à le faire qu'après l'annulation de l'arrêté de délimitation prononcée pour excès de pouvoirs.

La Cour de Cassation se prononce dans le premier sens et le Conseil d'Etat dans le second ¹.

Rappelons que l'article 646 du Code Civil dispose que « tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contigües. Le bornage se fait à frais commun ».

Les frais relatifs à la fourniture et à la plantation des bornes se partagent par moitié entre les propriétaires des fonds, sur la ligne séparative desquels elles se trouvent placées.

Les frais concernant l'arpentage se répartissent entre les propriétaires proportionnellement à la contenance des fonds ².

*
**

Les bases d'hydravation sont délimitées par des bouées, balises, alignements, repères.

*
**

Règle spéciale dans le cas d'extension de l'aérodrome.

Lorsqu'une extension de l'aérodrome a été décidée, les servitudes sont alors comptées des limites futures de l'aérodrome.

« Pour les aérodromes et les bases d'hydravions dont

(1) Voir Aubry et Rau. Cours de Droit civil Français, 6^e édition, T. II, p. 319.

(2) Ibidem, p. 321.

l'extension est décidée, il sera établi un plan d'extension qui indiquera les limites jusqu'où doit être porté l'aérodrome ou la base. Les zones définies à l'article 2, seront comptées à partir des limites extérieures de l'aérodrome ou de la base, telles qu'elles figurent au plan d'extension (article 4) ».

L'Administration peut, dans ce cas, imposer les servitudes avant même que l'extension ne soit réalisée; cela peut paraître évidemment un peu anormal, car l'Administration peut fort bien ne pas être encore propriétaire des terrains d'assiette de l'extension.

Cela se justifie cependant et ne risque pas d'entraîner des conséquences abusives.

Il est normal, en effet, d'établir immédiatement les servitudes sur l'aérodrome futur qui doit être prochainement réalisé, plutôt que d'établir, successivement et en un laps de temps assez court, deux plans.

On peut se demander s'il ne convient pas de consacrer la décision d'extension prise par le Ministre, par une formalité administrative spéciale qui serait rendue publique.

Une décision ministérielle est d'ordre purement intérieur et ne saurait, semble-t-il, valoir contre les tiers qui n'auront pas eu la possibilité de la connaître.

La réponse doit être à notre sens négative. Tout d'abord, la loi ne le prévoit rien à cet égard; mais, d'autre part, les servitudes ne peuvent être imposées qu'autant qu'elles ont fait l'objet d'un plan d'établissement, approuvé dans les conditions de l'article 6, qui prévoit un décret en Conseil d'Etat après enquête, dans les communes intéressées.

Au moment donc où les servitudes sont applicables, le Conseil d'Etat a été appelé à donner son avis sur le plan et implicitement, par cela même, sur le projet d'extension, ce qui écarte toute idée d'abus possible; d'autre part, les tiers ont été à même de connaître les charges dont leurs propriétés seront grevées.

2° Hauteurs autorisées.

Les zones successives des servitudes peuvent se diviser en trois :

1° zone de 20 m. à partir des limites extérieures de l'aérodrome,

2° zone de 480 m. à partir de la limite extérieure de la zone précédente,

3° zone partant de la limite extérieure de la précédente et se prolongeant à 2 km. ou 4 km.; des limites de l'aérodrome.

Ces différentes zones n'ont évidemment pas été fixées arbitrairement, mais en tenant compte des nécessités techniques que nous avons précédemment indiquées.

a) zone de 20 m.

Dans cette zone il est interdit sauf autorisation du Ministre de l'Air de créer ou de conserver des obstacles ou d'entretenir et de laisser croître des plantations supérieures à 0 m. 60.

Cette hauteur est certes très faible, mais peut permettre cependant les cultures basses.

b) zone de 480 m.

La hauteur autorisée dans cette zone est de 2 m.

Cette hauteur permet à peu près toutes les cultures, mais non les arbres; il sera possible également d'édifier des constructions légères.

c) au-delà de 500 m.

De 500 à 600 m., la hauteur autorisée est de 16 m., de 600 à 700 m. de 18 m. et croît ainsi de 2 m. chaque fois qu'on s'éloigne de 100 m. des limites de l'aérodrome. On aboutit à une hauteur de 44 m. à 2 km. et de 84 m. à 4 km.

À partir de 500 m., on le voit, les servitudes sont beaucoup moins lourdes, car 16 m. permettent la construction

d'une maison de trois étages; lorsque la hauteur prévue est de 25 à 30 m., c'est-à-dire aux environs de 1.000 à 1.200 mètres, les constructions industrielles, pylones, cheminées d'usine, etc... sont seules pratiquement visées.

3° *Limites maxima des servitudes.*

L'article 3 fixe les limites maxima des servitudes.

« Les interdictions prononcées par l'article 2 cessent de s'appliquer à une distance de deux kilomètres à compter des limites extérieures de l'aérodrome ou de la base d'hydravions. Toutefois, cette distance est portée à quatre kilomètres, à compter des mêmes limites, lorsqu'il s'agit de ports aériens, d'aérodromes ou de bases d'hydraviation à grand trafic. La liste de ces ports aériens et de ces bases est établie par décret pris en conseil d'Etat sous le contreseing du ministre de l'air ».

La limite maximum est donc double; 2 km. dans le cas général, 4 kilomètres dans le cas particulier des aérodromes à grand trafic dont la liste est arrêtée par un décret pris en Conseil d'Etat.

La consultation de cette haute juridiction se justifie aisément, et donne toutes garanties à la propriété.

La liste des aérodromes à grand trafic devra normalement comprendre :

a) des aérodromes et bases, escales régulières des lignes commerciales ou postales,

b) des aérodromes et bases situés sur des routes aériennes ou des itinéraires fréquemment suivis par les avions militaires et marins et appelés à jouer normalement le rôle d'escales de jalonnement.

c) les aérodromes et bases de stationnement où doivent stationner, des formations de l'Armée de l'Air ou de l'aéronautique Maritime.

L'inscription sur cette liste de ports aériens ou de bases qui n'y figuraient pas antérieurement, entraîne, autour de ces ports et de ces bases, l'extension à quatre kilomètres, des distances d'interdiction auparavant fixées

à deux kilomètres. La radiation sur cette liste comportera le retour à deux kilomètres comme distance d'interdiction.

Nous avons, d'autre part, indiqué les motifs qui justifiaient cette extension des servitudes.

Elles ont essentiellement pour but de permettre le vol sans visibilité. Signalons, en ce qui concerne l'atteinte portée au droit de propriété, que les hauteurs autorisées aux limites de 2 km. et 4 km. sont respectivement de 44 m. et 84 m. On voit donc que les obstacles visés sont très réduits et d'une nature spéciale.

4° Calcul de la hauteur autorisée.

« Le niveau à partir duquel sont fixées les hauteurs maxima prévues aux articles précédents, est la cote du point le plus bas de l'aérodrome, rapportée au nivellement général de la France, ou au niveau le plus bas atteint par les eaux pour les bases d'hydravions.

La solution adoptée par la loi apparaît comme la plus simple et il ne pouvait en être fixé d'autres comme base de principe; mais, en fait, un aérodrome n'est pas géométriquement plan; il y a, au contraire, des différences de niveau qui peuvent être assez élevées étant donné les longueurs des aérodromes, 2 à 3 km. dans certains cas et les pentes possibles 2 %. La stricte application de la loi serait très défavorable à la propriété, puisqu'elle conduirait à diminuer la hauteur de construction prévue, de la différence de niveau entre le point considéré et le point le plus bas de l'aérodrome. Dans certains cas ce système aboutirait à des solutions ridicules et sans intérêt pour la navigation aérienne.

Aussi s'il est impossible de fixer, dans la majorité des cas, une règle générale, il y aura lieu, croyons-nous d'appliquer la règle suivante :

Dans une bande d'envol, le point de comparaison des hauteurs sera le point le plus bas, intercepté par la demi-bande d'envol correspondante.

Cette solution est de nature à donner satisfaction à la fois aux propriétaires et aux aviateurs; lorsque la bande d'envol couvre une surface très grande, tel au Bourget, où une bande d'envol du plan projeté intercepte la moitié du périmètre, il y a lieu de prendre des points intermédiaire de cotation.

*
**

Pour les bases d'hydraviation, les hauteurs sont comptées du point le plus bas des eaux.

SECTION III. — PLAN D'ÉTABLISSEMENT DES SERVITUDES.

Les dispositions que nous venons d'étudier constituent ce que l'exposé des motifs du projet de loi¹ appelle « un maximum légal ». L'administration peut imposer les servitudes indiquées; mais, nous l'avons déjà signalé, leur application sur toute la périphérie dépasserait le but de la Loi qui est d'assurer une protection réelle de la Navigation aérienne, et serait inutile.

Aussi, la loi a-t-elle prévu (article 6) qu'un décret fixerait le plan d'établissement des servitudes réellement appliquées.

Nous ne saurions trop insister sur l'importance pratique de ce plan; il permet d'adapter les dispositions de l'article 2 à chaque aérodrome, à chaque point de cet aérodrome et de n'imposer des servitudes qu'autant qu'elles sont réellement utiles; les règles prévues pour son établissement sont une garantie précieuse pour les propriétaires; « Le trait caractéristique du régime de la présente loi est sans doute sa grande souplesse, déclare M. le Doyen Chauvau² ». Sans nul doute, cette appréciation est-elle dûe à l'existence de cette disposition, qui constitue la pièce maîtresse de la Loi.

En effet, un avion n'atterrit ni ne décolle dans une direction quelconque, mais face au vent lorsqu'il est suffisamment violent ou dans une direction prédéterminée et

(1) Documents parlementaires, n° 2467, Chambre des Députés, session extraordinaire, 1933.

(2) D. P. 1936, 4. 81.

constante quand le vent est faible ou nul; sur un aérodrome donné eu égard à une certaine stabilité du régime des vents, il n'existe que trois ou quatre directions suivant lesquelles un avion « décolle » ou atterrit. Ces directions sont les bandes d'envol qui se prolongent par des trouées d'envol. Dans ces zones, il faudra donc limiter strictement la hauteur des obstacles, tandis que, dans les autres régions, où l'avion accomplit les tours de piste dont nous avons indiqué précédemment l'utilité, il sera possible de tolérer des obstacles plus élevés.

Cette solution est d'ailleurs conforme à l'esprit et à la lettre de la loi. L'exposé des motifs, en particulier, précise que « le but de la loi n'est pas d'établir des servitudes rigides et uniformément fixées, quel que soit l'aérodrome; mais bien d'assurer la sécurité de la navigation aérienne.

Or, l'usage d'un aérodrome ne justifie pas toujours le dégagement de toute sa périphérie, mais seulement, dans la plupart des cas, de certaines voies d'accès déterminées par les conditions naturelles ou de l'usage de cet aérodrome ».

Le projet de loi prévoit donc qu'il pourra être dressé, pour tous les aérodromes, un plan indiquant l'étendue des terrains sur lesquels pèseront les servitudes aériennes et l'importance de ces servitudes ».

Enfin, l'article 6 qui dispose « Les servitudes portées au plan sont instituées et grèvent les fonds... » l'article 7 « les bâtiments... dont la hauteur excéderait celle prévue au plan », et non pas celles prévues à l'article 2, et l'article 8, surtout, qui prévoit la possibilité d'expropriation des bâtiments qui excèdent « les hauteurs prévues par l'article 2 ou par le plan d'établissement », commandent cette interprétation.

L'alinéa 1^{er} de l'article 6 est ainsi conçu :

« Pour chaque aérodrome ou base d'hydravions, les servitudes ou interdictions prévues par les articles ci-dessus, feront l'objet d'un plan d'établissement dressé par le ministre de l'air après enquête, avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles sont as-

sises les servitudes, et consultation des départements ministériels intéressés. Ce plan sera approuvé par décret pris après avis du Conseil d'Etat, sous le contreseing du ministre de l'air et du ministre des travaux publics. En outre, le contreseing du ministre de l'intérieur sera nécessaire en ce qui concerne la région parisienne et les communes, stations ou agglomérations, légalement tenues d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension ».

Nous étudierons les formalités successives d'établissement du plan.

1° *Préparation du projet de plan d'établissement des servitudes.*

2° *Mise à l'enquête.*

3° *Prise du décret après avis du Conseil d'Etat et des Ministres intéressés.*

4° *Mesures postérieures à la prise du décret.*

5° *Délai fixé pour la prise des décrets.*

6° *Date d'application des servitudes.*

§ 1. — *Préparation du projet du plan d'établissement des servitudes.*

Les renseignements que nous donnerons dans ce paragraphe ayant un caractère pratique, il nous paraît utile, pour la compréhension des mesures édictées par le ministère de l'air, d'indiquer brièvement les conditions dans lesquelles il fait exécuter les travaux d'aménagement de ses aérodromes.

Le Ministère de l'Air, nouveau-venu dans les Départements ministériels, ne possède pas de services constructeurs qui lui soient propres comme les ministères des Travaux Publics, de la Marine et de la Guerre [Services des Ponts-et-Chaussées, des Travaux Maritimes et du Génie].

En règle générale, les travaux des aérodromes et des installations destinés à l'aéronautique militaire, sont exécutés par les services du Génie; ceux destinés à l'Aéro-

nautique Civile, par les Ingénieurs en Chef des Ponts-et-Chaussées départementaux; ceux, enfin, destinés aux bases de l'aéronautique maritime, par les Directeurs des Travaux Maritimes.

*
**

Les servitudes, nous l'avons dit, doivent être établies compte-tenu de ce que sur un aérodrome donné, les atterrissages et décollages ont toujours lieu suivant ces bandes d'envol, prolongées par les trouées d'envol.

Nous examinerons successivement les questions suivantes :

1° Désignation de l'organisme chargé de préparer le plan d'établissement;

2° Les règles qu'il devra suivre;

3° Le mode de présentation du plan.

1° Organisme chargé de préparer le plan.

Pour les aérodromes d'Etat, c'est le Chef du Service constructeur qui établit le plan après étude en liaison avec les divers usagers intéressés et après avoir consulté l'Office National Météorologique, pour déterminer les bandes et trouées d'envol et d'atterrissage.

Pour les aérodromes dits de collectivités (Départements, communes, aéro-clubs, chambres de commerce, etc...), les projets de plan d'établissement de servitudes sont établis par ces collectivités.

Sur l'invitation des Préfets, elles procèdent aux opérations de bornage de l'aérodrome et d'établissement de plan en liaison avec les utilisateurs civils et militaires intéressés.

Le plan préparé est transmis au Ministère de l'Air par l'intermédiaire du Préfet, avec l'avis de l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées intéressé.

2° Considérations d'ordre technique à suivre pour la préparation du plan.

La position des bandes et trouées d'envol dépend sur

chaque aérodrome du régime des vents, notamment du sens des vents dominant et des obstacles naturels et artificiels déjà existants. L'une de ces bandes, utilisée par temps de brume, doit être réalisée suivant l'une des plus grandes dimensions de l'aérodrome.

Ces trouées d'envol devant être protégées dans toute la mesure du possible, les servitudes légales y seront strictement appliquées et les autorisations de bâtir n'y seront délivrées qu'à titre tout à fait exceptionnel.

Ces bandes et ces trouées devront être aussi larges que le permettront les obstacles existants; certaines suppressions et modifications de construction pourront même y être apportées, conformément à l'article 8 de la loi.

Cet article autorise, nous le verrons ultérieurement, le Ministère de l'Air à supprimer les obstacles gênants lorsqu'ils dépassent les hauteurs prévues par l'article 2 de la loi, ou par le plan.

Mais, nous l'avons déjà précisé, la pratique des atterrissages sans visibilité qui se développe considérablement, entraîne, en raison de l'angle très faible de la trajectoire avec le sol, l'utilisation de véritables « chenaux » d'accès à l'aéroport. Ces secteurs devront être protégés sévèrement dans la limite que permet la loi, pratiquement 4 kms, puisque le Ministère de l'Air range dans les aérodromes à grand trafic, les aérodromes sur lesquels ont été aménagés des dispositifs radioélectriques permettant ce moyen de pilotage.

Dans les autres zones, au contraire, une certaine latitude sera possible.

Le plan des servitudes devra tenir le plus grand compte des obstacles existants, naturels ou artificiels, et les hauteurs permises dans chaque zone seront déterminées en conséquence.

C'est ainsi qu'à titre d'exemple, on peut indiquer les règles suivantes :

— derrière les hangars définitifs de l'aéroport et dans toute la zone couverte par ces bâtiments, il est normal d'admettre que la hauteur autorisée pourra être égale à

à celle des hangars, tout au moins dans la zone située immédiatement à proximité de ces hangars.

— s'il existe déjà une agglomération, le plan des servitudes fixera également, dans le secteur de ces agglomérations, une hauteur maximum telle que la presque totalité des immeubles bâtis ne soient pas frappés de servitudes.

Toutes les fois qu'il existe un plan de masse, on devra s'y référer, pour établir le plan des servitudes.

En résumé, dans les trouées d'envol, la loi sera appliquée strictement; dans les autres zones on cherchera surtout à ne pas laisser aggraver la situation actuelle et à empêcher l'édification d'obstacles élevés.

3° Mode de présentation du plan.

Le décret du 15 décembre 1936 et l'arrêté du 31 décembre 1936 ont fixé le contenu du dossier qui doit être mis à l'enquête.

Il comprend essentiellement :

a) un plan graphique au 1/50.000 sur lequel sont représentés l'emplacement et le périmètre de l'aérodrome ou de la base et le périmètre des zones de servitudes.

b) un plan d'extension s'il y a lieu.

c) un plan graphique au 1/10.000 dont nous examinerons le détail ci-dessous et les conditions de son établissement.

Il ne doit se présenter aucune difficulté pour le plan au 1/50.000, par contre, le plan au 1/10.000 qui est le plan qui doit permettre de connaître les servitudes exactes dont sont grevées les propriétés, doit être établi avec une particulière minutie; c'est uniquement ce plan qui servira de base aux contestations à intervenir sur l'application des servitudes.

Aussi bien, l'Administration de l'Air a-t-elle établi un cahier des charges type précisant les conditions de son établissement; nous l'analyserons très brièvement.

Ce plan est obtenu au moyen d'un plan photographique dont le cahier des charges fixe les conditions qu'il doit remplir.

De ce plan photographique il est tiré un plan provisoire qui comporte essentiellement : « les limites de l'aérodrome et ses installations, les détails planimétriques principaux, routes, chemins, canaux, voies ferrées... les obstacles et zones d'obstacles avec l'indication de leurs côtés, les courbes de niveau avec une distance variable, selon l'éloignement de l'aérodrome, le lettrage utile.

Ce plan provisoire sert lui-même à établir le plan définitif qui sera soumis à l'enquête; l'arrêté du 31 décembre 1936 pris en application du décret du 15 décembre 1936 précise ce qu'il doit comporter :

- les limites de l'aérodrome existant (et éventuelles limites figurant au plan d'extension approuvé) ainsi que ses installations figurées en signes conventionnels.

- les détails planimétriques principaux de la zone sur laquelle l'imposition des servitudes est prévue : routes, chemins, canaux, fleuves, rivières, ruisseaux, voies ferrées, lignes électriques, bâtiments, limites des cultures de même nature, etc...

- les courbes de niveau équidistantes de 0 m. 50 dans la zone de 500 m. autour de l'aérodrome, de 5 m. avec intercalaire de 2 m. 50 au delà.

- la cote du point le plus bas de l'aérodrome rapportée au nivellement général de la France.

- la cote également rapportée au nivellement général de la France de point situés sur le périmètre de l'aérodrome et distants de 500 m. l'un de l'autre au maximum.

- le lettrage utile (noms des villages, hameaux, installations importantes, désignation officielle des chemins, les noms et limites des communes, ainsi que les sections cadastrales).

- l'indication des cotes limites afférentes aux différentes zones de servitudes (rapportées au Nivellement Gé-

néral de la France). Si, compte tenu d'obstacles préexistants il doit subsister à l'intérieur d'une zone un emplacement plus réduit qui sera dénommé « îlot » et pour lequel la cote limite est majorée par rapport à l'ensemble de la zone, le contour dudit îlot devra être reporté avec précision.

— l'indication et la cote des obstacles isolés ou des « îlots » qui dépassent les cotes limites.

— la rose des vents, en prenant comme pôle le centre de l'aérodrome et en adoptant une échelle telle qu'elle reste nettement dans les limites du contour.

On corrigera les indications météorologiques, s'il y a lieu, de façon que les vents dont la vitesse est inférieure à 3 m. seconde, soient fictivement rapportés à une direction unique de l'aérodrome.

— les bornes repères.

En outre, un tableau récapitulatif comportant la désignation des obstacles isolés susvisés, des îlots et dans ces derniers, des obstacles dépassant les cotes limites, sera dressé et incorporé au plan. Il se référera à des numéros d'ordre donnés aux obstacles sur le plan lui-même.

Les zones de servitudes seront teintées d'une couleur rose dégradée, à mesure que la cote maximum tolérée croît : les obstacles isolés dépassant cette limite seront indiqués par un petit cercle de couleur rouge (le contour des îlots sera délimité en rouge.

c) un mémoire descriptif et explicatif faisant apparaître les raisons tirées des considérations d'ordre aéronautique ou de la nature des lieux, du plan d'aménagement des villes ou de toute autre cause qui ont amené à choisir les caractéristiques principales du plan d'établissement des servitudes.

d) pour les aérodromes et bases d'hydravions dont l'extension est décidée :

— un exemplaire du plan d'extension approuvé qui indiquera les limites futures de l'aérodrome ou de la base. Ces limites seront également reportées sur les plans au 1/50.000^e et au 1/10.000^e dont la production est prévue

ci-dessus et serviront de base à l'établissement des zones de servitudes dans les conditions fixées à l'article 4, § 3 de la loi du 4 juillet 1935.

Lorsque le projet aura été établi il sera transmis au Ministère de l'Air. Celui-ci conserve le droit de l'amender, s'il considère que le plan projeté lui paraît insuffisant; cela se justifie entièrement à notre sens, non seulement pour les aérodromes d'Etat pour lesquels le Ministère devra verser les indemnités qu'entraîneront les servitudes, mais aussi pour les aérodromes de Départements, Communes ou autres collectivités; c'est le Ministre de l'Air qui est responsable de la sécurité de la navigation aérienne et de la police de l'aviation, il est donc indispensable qu'il ait les moyens de l'assurer.

Ce point est précisé par le Décret du 15 décembre 1936 qui dispose : « au cas où la collectivité refuserait de se conformer aux modifications des conditions d'établissement des servitudes que le Ministre de l'Air jugerait nécessaires, il pourra être procédé d'office aux dites modifications, dans un but de sécurité de la navigation aérienne.

De même, si, dans le délai de six mois à dater de la décision prononçant l'ouverture à la Circulation aérienne publique d'un aérodrome ou d'une base d'hydravions, la collectivité intéressée n'avait pas, malgré la mise en demeure qui lui aurait été adressée par l'autorité préfectorale, fourni le dossier d'enquête, celui-ci pourrait être établi d'office par le Préfet ».

Pour la collectivité dont l'aérodrome ou la base d'hydravions a déjà été ouvert à la circulation aérienne publique, le délai de 6 mois court à dater de la publication du décret d'enquête.

§ 2. — *Mise à l'enquête.*

Les formes et délais de mise à l'enquête du plan, ont été précisées dans le décret du 15 décembre 1936 pris « le Conseil d'Etat entendu » et par un arrêté en date du 31 décembre 1936 pris en application dudit décret.

Ces textes séparent les procédures, selon qu'il s'agit d'aérodromes d'Etat ou d'aérodromes de collectivités; mais en fait elles ne se différencient que très peu.

A. — *Aérodromes ou bases d'hydraviation d'Etat.*

1° *Mesures préalables à l'enquête.*

La mise à l'enquête est prononcée par le Ministre de l'Air lorsqu'il juge que le projet préparé par le service constructeur ou la collectivité est de nature à sauvegarder convenablement la sécurité aérienne.

Il désigne, pour procéder à l'instruction de l'affaire, « Le chef de service chargé des travaux et du Contrôle des travaux de l'aérodrome ou de la base »; nous avons vu que c'est lui qui prépare le projet de plan.

Le chef de service transmet au Préfet un dossier contenant : « un mémoire descriptif faisant connaître les caractéristiques du plan d'établissement des servitudes; un plan général au 1/50.000^e et un plan détaillé au 1/10.000^e sur lesquels sont portés l'emplacement et le périmètre de l'aérodrome ou de la base, ainsi que le périmètre de la zone de servitudes, et, pour les aérodromes et bases dont l'extension est décidée, un exemplaire du plan d'extension indiquant les limites futures de l'aérodrome ou de la base ».

Nous avons indiqué, précédemment, ce que devait comprendre le plan au 1/10.000^e et son importance¹ et nous n'y reviendrons pas.

2° *Enquête.*

L'enquête comprend la consultation de certaines Commissions, des Conseils Municipaux intéressés et du Public.

Ces diverses consultations se déroulent parallèlement et sont faites sous l'autorité du Préfet.

a) *Consultation des Commissions.*

« Le Préfet saisit immédiatement du dossier, la « Com-

(1) voir supra p. 72.

mission Départementale d'Aménagement et d'Extension des Villes et Villages », instituée par l'article 4 de la loi du 14 mars 1919, modifié par l'article 3 de la loi du 19 juillet 1924 ou, dans le département de la Seine, la « Commission d'Aménagement et d'Extension du Département de la Seine », ainsi que les collectivités, Comités, Commissions et Services intéressés, dont les avis doivent lui parvenir dans le délai d'un mois ». Article 2.

On a voulu consulter ces deux Commissions — Commission Départementale d'Embellissement et Commission d'aménagement du Département de la Seine — parce qu'il est dans leurs attributions de donner des avis sur les projets d'embellissement et d'aménagement des Villes sur lesquels les servitudes aériennes peuvent avoir une certaine répercussion.

D'autre part, ces Commissions comprennent des membres de la Commission des sites et monuments naturels, du Conseil départemental, des monuments civils, etc... qui sont des Services intéressés.

La consultation des dites Commissions permettra ainsi d'obtenir plus rapidement les avis des Services intéressés déjà informés.

La formule « Collectivités, Comités, Commissions et Services intéressés » est très large et permettra de consulter les utilisateurs de l'aérodrome et tous ceux qui auraient à subir les conséquences des servitudes.

Le délai d'un mois, doit permettre de ne pas faire durer trop longtemps cette phase de la procédure.

b) Avis des Conseils Municipaux et enquête publique.

En même temps qu'il consulte les Comités et Services, le préfet demande l'avis des Conseils Municipaux et procédé à l'enquête publique. Un arrêté ouvre l'enquête.

« Un arrêté du Préfet précise la date de l'ouverture de l'enquête, ainsi que les localités où elle aura lieu ».

Cet arrêté a un double objet :

— Il invite les conseils municipaux à donner leur avis sur les servitudes dont l'établissement est projeté;

— Il fixe les conditions de consultation du public.

Les deux parties de l'enquête sont simultanées de sorte que les conseils municipaux ne sont pas appelés à formuler un avis officiel sur les réclamations du public.

L'enquête publique sera faite dans les conditions ci-après :

L'arrêté « désigne un commissaire enquêteur, détermine les communes où seront déposés les registres destinés à recevoir les observations auxquelles peut donner lieu l'imposition des servitudes et les heures de consultation du dossier d'enquête dans chacune de ces communes. Cet arrêté est publié par voie d'affiche et par tous les autres procédés en usage, dans toutes les communes sur le territoire desquelles doivent être établies les servitudes. Il est justifié de l'accomplissement de ces formalités par un certificat du maire. En outre, l'arrêté du Préfet est inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département ». Article 3.

Les règles posées par le décret sont semblables à celles des enquêtes ayant pour objet l'expropriation ou des évictions légales.

Le dossier du projet de plan de servitudes est adressé aux Maires des communes intéressées, par le Chef de service, lorsque les publications indiquées par l'article 3 auront été faites .

Le dossier est déposé à la mairie, où il reste, pendant dix jours, à la disposition du public, avec le registre d'enquête.

Le délai ne peut courir avant l'avertissement donné par voie de publication et d'affiches. Cette publication est différente de celle de l'arrêté qui a eu lieu par voie de presse.

Dans chaque commune, les habitants et intéressés peuvent présenter leurs observations, soit en les consignant directement sur le registre d'enquête, soit en les adressant, par écrit, au commissaire enquêteur qui les vise et les annexe au registre d'enquête.

Dès l'expiration du délai de dix jours le commissaire enquêteur examine les observations formulées au cours de l'enquête. Il clôt et signe le registre des déclarations et le transmet, dans un délai de dix jours, au Chef de Service, en y joignant son avis motivé ainsi que ceux des conseils municipaux intéressés.

Mais il n'a pas à formuler son avis sur celui émis par les Conseils Municipaux.

3° Mesures postérieures à l'enquête.

Le Chef de Service, dans les huit jours de la réception du dossier, le transmet au Préfet avec son avis.

Le Préfet l'adresse dans les cinq jours de sa réception au Ministre de l'Air, avec son avis motivé et celui des conseils municipaux.

On remarquera que chaque consultation doit être faite dans un délai très court; on a voulu, dans toute la mesure du possible, diminuer l'inconvénient habituel des enquêtes, la lenteur.

*
**

L'article 7 prévoit que :

« Si le plan d'établissement intéresse, soit la région parisienne, soit une région d'urbanisme créée en vertu du décret-loi du 25 juillet 1935, soit des communes, stations ou agglomérations légalement tenues d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, le Ministre de l'Intérieur qui soumet le projet, pour avis, avec les pièces de l'affaire, au Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation Générale de la Région Parisienne, en ce qui concerne cette région et dans les autres cas, à la Commission Supérieure d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension des villes ».

Cette disposition est la conséquence normale de l'article 6 de la Loi.

Il a paru impossible de fixer un délai pour la consultation de ces Commissions. Nous voulons penser qu'une in-

tervention du Ministre de l'Air auprès de son collègue de l'Intérieur donnera tous apaisements à cet égard.

B. — Aérodrômes et bases d'hydravions appartenant à des collectivités.

Les dispositions concernant les aérodrômes et bases d'Etat sont applicables à ceux des collectivités, sauf les différences ci-après :

Le dossier d'enquête est établi par la Collectivité et non plus par l'Etat; il est transmis au Préfet qui l'adresse au Ministre de l'Air avec son avis motivé.

La procédure se déroule alors comme précédemment, sauf que, après clôture de l'enquête, le dossier est transmis pour avis à la collectivité.

Mais il peut se produire que la Collectivité refuse de préparer le projet de plan de servitudes ou de le modifier. Nous avons indiqué ci-dessus les droits accordés au Ministre de l'Air par l'article 10 du Décret.

§ 3. — Prise du Décret en Conseil d'Etat.

Le décret doit être pris après avis du Conseil d'Etat. On a voulu ainsi donner à la propriété privée des garanties contre les abus de l'Administration.

Cette mesure conduit à donner plus de garanties aux propriétaires dans le cas de servitudes que dans le cas d'expropriation; en effet, les décrets déclaratifs d'utilité publique en vue de l'expropriation peuvent être pris dans de très nombreux cas sans l'avis du Conseil d'Etat (voir notamment Décret-loi du 30 octobre 1935 sur l'expropriation et l'occupation temporaire des propriétés nécessaires aux travaux militaires; décret-loi du 30 octobre 1935, déclarant d'utilité publique et urgents, les travaux faits pour la Défense Nationale, sur des crédits ouverts par la loi du 7 juillet 1934 et par des lois ou décrets sub-

séquents; décret du 7 septembre 1936 relatif aux travaux figurant aux plans destinés à combattre le chômage).

Le décret est pris, dans tous les cas, sous le contreseing des Ministres de l'Air et des Travaux Publics.

Dans le cas où le projet intéresse, soit la Région Parisienne, soit une région d'urbanisme créée en vertu du décret-loi du 25 juillet 1935, soit des communes, stations ou agglomérations légalement tenues d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement ou d'extension, le Ministre de l'Air transmet le dossier, au Ministre de l'Intérieur, pour consultation des Commissions intéressées, ainsi que nous l'avons vu précédemment, et le contreseing de ce Ministre est nécessaire.

§ 4. — *Mesures postérieures à l'approbation du décret.*

Le plan approuvé est déposé à la mairie des Communes sur lesquelles se trouvent situés l'aérodrome ou la base ainsi que les zones de servitudes.

L'article 6 dispose : « avis de ce dépôt est donné au public par les maires de ces communes et par voie d'affiches ».

Il semble donc qu'il y ait deux modes de publicité : « l'affichage » et « l'avis au public » ; en rapprochant les termes de l'article 6 de la loi du 4 juillet 1935 de ceux de l'article 6 du Décret-loi du 8 août 1935, on peut penser que le Maire pourra faire utilement cette publicité par insertion dans les Journaux de l'arrondissement ou du Département, de même, d'ailleurs, qu'est faite celle de l'enquête préalable à la prise du Décret.

Cette publicité est importante, puisque c'est elle qui fait partir le délai d'un an, prévu à l'article 9 pour formuler les demandes d'indemnité, en réparation du dommage causé par l'application des servitudes.

§ 5. — *Délais de prise du décret.*

« Ne peuvent avoir effet que les plans d'établissement des servitudes approuvées dans le délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, en ce qui concerne les aérodromes et bases existants à la date de cette promulgation et dans le délai d'un an à dater, soit de la création des aérodromes ou bases nouveaux, soit de l'extension des aérodromes ou bases existants ».

La loi impartit donc un délai à l'Administration, passé lequel il n'est plus possible d'établir les plans.

Deux délais sont prévus.

Deux ans lorsqu'il s'agit d'aérodromes existants à la promulgation de la loi du 4 juillet 1935 et un an pour ceux qui n'existaient pas à cette date ou qui sont agrandis.

Il sera parfois assez difficile de connaître le point de départ de ce délai, car la création d'un aérodrome n'est pas toujours fixée d'une façon précise.

Pour les aérodromes privés, l'ouverture à la circulation aérienne publique est subordonnée à un arrêté ministériel (Décret du 12 octobre 1933); pour les aérodromes publics des Départements et des Communes, le Ministère de l'Air prend, également, un arrêté pour la mise en service de l'aérodrome quoique cela ne soit pas légalement obligatoire; dans ces cas, donc, le point de départ des délais précités, sera la date de l'arrêté.

Pour les aérodromes d'Etat, il n'y a point de formalité équivalente, et l'existence de l'aérodrome ne se rattache pas à une formalité officielle.

Un terrain devient un aérodrome le jour où il est aménagé spécialement pour l'atterrissage et le départ des avions.

Les particuliers qui contesteraient à l'Etat le droit d'établir des servitudes autour d'aérodromes d'Etat, pour forclusion, devront prouver qu'ils existaient antérieurement à la date indiquée par l'Administration, par tous modes de preuve habituels. Il existe, d'ailleurs, une for-

malité officieuse : l'avis aux navigateurs aériens, qui pourra être une base sérieuse pour fonder la conviction du Tribunal.

En tout état de cause, le point de départ du délai sera celui de la mise en service de l'aérodrome; il faut qu'il soit réellement aménagé; la loi protège des « aérodromes » et non des « terrains ».

La fixation de ces deux délais entraîne d'ailleurs une conséquence pratique assez bizarre; pour les aérodromes créés après le 4 juillet 1935 et jusqu'au 4 juillet 1936, le délai d'établissement sera périmé avant celui afférent aux aérodromes existants avant la loi¹.

C'est une situation transitoire, qui n'a pas échappé au Ministère de l'Air qui a pris toutes mesures pour n'être pas forclos.

Nous avons vu que la protection des aérodromes s'étendait à 2 ou 4 kms, selon qu'ils étaient ou non inscrits sur la liste des aérodromes « à grand trafic », établie par décret pris en Conseil d'Etat et que l'inscription sur cette liste entraînait l'extension à 4 kms, des distances d'interdiction.

Dans ce cas spécial, le délai d'un ou deux ans prévu par l'article 6 ne jouera pas, car l'inscription peut se faire longtemps après la création de l'aérodrome; mais il sera nécessaire que les servitudes aient été préalablement établies dans la zone de 2 kms dans les délais voulus; la loi parle, en effet, « d'extension à 4 kms, ce qui présume l'existence d'un régime antérieur².

§ 6. — *Date de l'application des servitudes.*

L'article 6 fixe la date d'application des servitudes.

« Les servitudes portées au plan sont instituées et grè-

(1) M. Joncour a également noté cette anomalie. Des servitudes établies en faveur de la navigation aérienne, p. 70.

(2) Signalons qu'un projet de loi est actuellement déposé devant le Parlement tendant à proroger d'un an chacun des délais que nous venons d'étudier.

vent les fonds compris dans ce plan à dater du décret d'approbation » ;

Donc tant que ce décret n'est pas pris, l'administration ne peut interdire les constructions ou les plantations.

L'article 2 semblerait faire croire que sans autorisation préalable du Ministère de l'Air, il est interdit dès la promulgation de la loi ou de la création de l'aérodrome de construire ou planter; mais l'article 6 est très net et aucun doute ne peut subsister à cet égard. Est-ce à dire que l'Administration soit entièrement désarmée pendant la période préparatoire des plans d'établissement. Non certes et l'article 10 précise ses droits à cet égard.

L'article 10, auquel M. le doyen Chauveau reproche, assez justement semble-t-il, d'être mal rédigé, dispose :

« Toutes constructions, tous aménagements quelconques ou toutes surélévations de constructions entrepris après la promulgation de la présente loi dans la zone de protection fixée par les articles qui précèdent seront présumées n'avoir été faites qu'en vue d'obtenir une indemnité ou une majoration d'indemnité.

Dans tous les autres cas, aucune indemnité ou majoration ne sera due si le Ministre de l'Air établit que l'obstacle frappé de servitudes n'a été établi qu'en vue de toucher cette indemnité ou cette majoration d'indemnité ».

Notons d'ailleurs que le projet présenté par le Gouvernement n'établissait aucune présomption à l'encontre des tiers constructeurs et laissait dans tous les cas à la charge de l'Administration la preuve de la mauvaise foi.

Quoiqu'il en soit cet article pose différents problèmes que nous étudierons plus loin.

SECTION IV. — DROITS DE L'ADMINISTRATION ET DES COLLECTIVITÉS.

La loi donne à l'Administration et aux Collectivités, différents droits qui seront étudiés sous les rubriques ci-après.

I. Servitudes non œdificandi.

II. Servitudes non altius tollendi.

III. Droit de suppression des obstacles.

IV. Présomption de mauvaise foi contre certains tiers constructeurs.

V. Sanctions.

*
**

§ 1. — *Servitudes non œdificandi.*

De la combinaison des articles 2 et 6, il résulte qu'il est interdit, sans autorisation préalable du Ministre de l'Air, de créer des obstacles ou de laisser croître des plantations, dont la hauteur dépasserait celle autorisée dans chaque zone, par le plan d'établissement des servitudes; la hauteur, limite des constructions permises, est celle indiquée au plan et non pas celle de l'article 2, qui fixe les limites supérieures légalement autorisées.

Cette interprétation est certaine et résulte des termes de l'article 6 « les servitudes *portées au plan* sont instituées et grèvent « les fonds compris dans ce plan à dater du décret d'approbation ».

§ 2. — *Servitudes « non altius tollendi ».*

Aux termes de l'article 7 « les bâtiments et tous autres ouvrages dont la hauteur excéderait celle prévue par le plan d'établissement des servitudes prévu à l'ar-

ticle ci-dessus, ne pourront-êtré surélevés ni modifiés dans leur forme extérieure, sans autorisation préalable du Ministre de l'Air. Les travaux d'entretien et de réparations de ces bâtiments et ouvrages, pourront être exécutés sans autorisation, sauf le cas ou ils occasionneraient la mise en œuvre d'engins extérieurs susceptibles de présenter eux-même un danger pour la circulation aérienne ».

L'alinéa 1^{er} de cet article est le complément normal des articles 2 et 6.

L'interdiction de modification des formes extérieures qui s'ajoute à celle de surélévation, se conçoit également; une construction peut être voisine d'une bande d'envol et son extension devenir dangereuse; il convient cependant, à notre sens, d'interpréter les termes « modifications des formes extérieures » dans un sens large.

L'alinéa 2 dispose que les travaux d'entretien et de réparation pourront être effectués sans autorisation, sauf s'ils occasionnent la mise en œuvre d'engins extérieurs susceptibles de présenter un danger; cette disposition se réfère à la question des obstacles fixes semi-permanents dont nous avons précédemment parlé¹.

§ 3. — *Droit de suppression des obstacles existants.*

L'administration pourra ordonner la suppression ou la modification des bâtiments en matériaux durables, des constructions légères, clôtures, plantations et tous autres obstacles apparaissant comme dangereux pour la circulation aérienne qui existeraient au moment de la création de l'aérodrome ou de la base, ou de la promulgation de la loi, lorsque ces bâtiments ou autres obstacles excéderont les hauteurs prévues par l'article 2 précité ou par le plan d'établissement des servitudes, article 8.

Ces suppressions ou modifications donnent droit à une indemnité fixée selon les dispositions de l'alinéa 2 du

(1) Voir supra p. 58.

même article, qui distingue les constructions en matériaux durables et les constructions en matériaux non durables; dans le premier cas, il doit être procédé à l'expropriation, dans le second, l'indemnité est réglée conformément aux dispositions de la loi du 29 décembre 1892.

§ 4. — *Présomption de mauvaise foi* (article 10).

L'article 10 de la loi du 4 juillet 1935 dispose :

« Toutes constructions, tous aménagements quelconques ou toutes surélévations de construction entrepris après la promulgation de la présente loi dans la zone de protection fixée par les articles qui précèdent, seront présumés n'avoir été faits qu'en vue d'obtenir une indemnité ou une majoration d'indemnité.

Dans tous les autres cas, aucune indemnité ou majoration d'indemnité ne sera due, si le Ministre de l'Air ou la collectivité intéressée établit que l'obstacle frappé de servitudes n'a été établi qu'en vue de toucher cette indemnité ou cette majoration d'indemnité ».

Cet article pose deux règles.

a) dans les cas prévus par le premier alinéa, il existe une présomption de mauvaise foi, à l'encontre des propriétaires ayant construit dans une certaine période; présomption « *Juris tantum* », car le propriétaire constructeur sera admis à apporter la preuve contraire.

b) dans les cas prévus par le second alinéa, le fardeau de la preuve incombe au Ministère de l'Air ou à la collectivité intéressée.

Notons, tout d'abord, que les Tribunaux Judiciaires compétents pour connaître des indemnités à accorder, seront également juges du point de savoir dans quelles conditions la preuve doit être administrée.

Néanmoins, nous examinerons les règles qu'il nous semble logique de voir appliquer en cas de règlement amiable.

Il convient d'étudier séparément les deux alinéas de l'article 10.

Alinéa 1^{er}.

Etudions tout d'abord une question préjudicielle.

La loi s'applique-t-elle seulement aux aérodromes existants à la date du 4 juillet 1935 ? Dans ce cas, la période que l'on peut appeler la « période suspecte » pendant laquelle les constructions sont présumées être édifiées en vue d'obtenir une indemnité ou une majoration d'indemnité, serait alors comprise entre la date de la promulgation de la loi et celle de la prise du décret d'établissement des servitudes.

S'applique-t-elle, au contraire, aux aérodromes présents et futurs ? C'est, semble-t-il, l'opinion qui doit prévaloir. On ne comprendrait pas très bien que certaines dispositions de la Loi fussent limitées aux aérodromes existants.

Si cette deuxième interprétation est admise, il est indispensable de fixer une origine à la « période suspecte » en la rattachant à une formalité essentielle de création, car il est logique et équitable de ne prévoir une présomption de mauvaise foi que si les tiers ont été à même de connaître les dispositions légales.

A partir de quel moment, en effet, pourra-t-on présumer qu'un immeuble édifié à proximité d'un aérodrome l'a été dans le but de toucher une indemnité ou une majoration d'indemnité. A quel moment peut-on dire que les tiers ont eu connaissance de l'existence d'un aérodrome ?

On étudiera séparément et dans l'ordre, le cas des aérodromes publics et celui des aérodromes privés.

I. — Aérodromes publics et aérodromes de Chambre de Commerce.

On peut rattacher, dans cette étude, les aérodromes de Chambres de Commerce aux aérodromes publics créés

par l'Etat, les Départements et les communes. En effet, bien qu'ils ne figurent pas dans la catégorie des aérodromes publics selon la loi du 31 mai 1924, une loi postérieure, en date du 20 juin 1933, leur a donné le droit d'expropriation pour la création d'aérodromes.

Il n'existe aucune formalité réglementaire d'ouverture des aérodromes d'Etat à la circulation aérienne, soit publique, soit réservée à certains usages. Lorsqu'un terrain est aménagé pour permettre les atterrissages et les départs, il devient aérodrome. C'est une question de fait. La loi du 31 mai 1924, article 26, dispose d'ailleurs que : « est considéré comme aérodrome tout terrain aménagé spécialement pour les départs et atterrissages des avions ».

Mais ceci n'est pas suffisant vis-à-vis des tiers et il est indispensable de fixer d'une façon précise le point de départ de la période suspecte.

Pour les aérodromes publics des Départements et des Communes le Ministre de l'Air prend un arrêté d'ouverture à la circulation aérienne publique bien que cela ne soit pas légalement obligatoire¹ mais cet arrêté intervient alors que l'aérodrome est entièrement achevé et mis à la disposition du public. Il est normal de faire partir, toutes les fois que cela sera possible, la présomption antérieurement à cette formalité.

Pour les aérodromes de Chambre de Commerce, l'arrêté précité est obligatoire.

Deux solutions sont possibles : soit créer une formalité de publicité spéciale, soit utiliser une formalité déjà existante qui, instituée dans un autre but, permettrait cependant d'atteindre le résultat recherché. Examinons quelles sont les formalités de création des aérodromes.

Les terrains d'assiette des aérodromes sont acquis soit par expropriation soit à l'amiable.

Dans le cas d'expropriation, deux cas peuvent se pré-

(1) Sont seuls soumis à l'arrêté d'agrément les aérodromes privés ouverts à la circulation aérienne, décret du 12 octobre 1933.

senter : ou bien, et c'est le cas normal, la déclaration d'utilité publique est précédée d'une enquête publique, ou bien il n'y a pas d'enquête préalable et c'est notamment le cas des acquisitions faites par l'Aéronautique Militaire, ou celles faites sur les crédits ouverts par la loi du 6 juillet 1934 et par des lois ou décrets subséquents (décret-loi du 30 octobre 1935).

Tous les travaux exécutés sur ces crédits ont été déclarés d'utilité publique et urgents; l'Administration prend, pour chaque cas, une décision se référant à ce décret-loi; décision qui reçoit la même publicité que la déclaration d'utilité publique dans le cas normal.

Lorsqu'il est procédé à l'acquisition amiable, il n'y a pas de formalité publique officielle.

De cet exposé, il semble qu'il soit possible de fixer certaines règles qui pourront justement fonder une présomption de mauvaise foi.

1° Aérodrome créé après acquisition des terrains par expropriation comportant une enquête préalable.

La période « suspecte » partira du jour de l'enquête qui comporte un affichage dans les mairies intéressées, un avertissement aux parties et des insertions dans les journaux paraissant dans l'arrondissement et dans le département.

2° Acquisition par expropriation ne comportant pas d'enquête.

Dans ce cas, la période « suspecte » courra seulement du jour où sera effectuée la publicité de la déclaration d'utilité publique (ou de la décision s'y rattachant).

3° Acquisitions amiables.

On eut pu penser, dans ce cas, créer une formalité spéciale de publicité qui eut fait connaître aux intéressés l'intention de l'Administration de procéder à la création d'un aérodrome. Mais, afin de ne pas créer de formalités nouvelles, il est apparu suffisant de faire partir la période suspecte, du jour de la mise à l'enquête du décret d'établissement des servitudes qui est la première formalité

publique auquel il est procédé pour l'aérodrome en question.

Les règles n° 1 et 2 peuvent présenter une difficulté importante d'application; il peut arriver que l'administration ne donne pas suite ou donne une suite tardive à son projet d'expropriation et les propriétaires peuvent se trouver menacés de l'imposition des servitudes éventuelles alors que l'aérodrome pourra ne pas être réalisé. Mais cet inconvénient est réduit par le fait que la durée de validité de la déclaration d'utilité publique est indiquée dans le décret ¹.

*
**

Dans le cas particulier où une extension a été décidée, l'article 4 dispose que les zones définies à l'article 2 seront comptées à partir « des limites extérieures de l'aérodrome ou de la base, telles qu'elles figurent au plan d'extension ».

Dans le cas, la période suspecte partira de la première formalité de publicité, généralement la mise à l'enquête du projet de décret établissant des servitudes.

Dans le cas où l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique relative à la réalisation de l'extension précédera celle préalable au décret d'établissement des servitudes, c'est elle qui sera le point de départ de la période suspecte.

II. — *Aérodromes privés ouverts à la circulation aérienne publique appartenant à des collectivités à l'exclusion des aérodromes de Chambres de Commerce.*

Les aérodromes privés sont ouverts à la circulation aérienne publique par arrêté du Ministre (application du décret du 12 octobre 1933).

(1) Pour les aérodromes publics de Départements et de Communes pour lesquels il est pris, nous l'avons dit, un arrêté d'ouverture à la circulation aérienne publique, le point de départ de la période suspecte sera la première des deux formalités ci-après : ouverture à la circulation aérienne ou mise à l'enquête du plan de servitudes.

La période suspecte s'étendra normalement du jour de cet arrêté, au jour de la prise du décret établissant les servitudes.

Mais, dans le cas où la mise à l'enquête du projet de plan d'établissement de servitudes précédera l'arrêté susvisé, la période suspecte partira du jour de la mise à l'enquête, ainsi qu'il a été indiqué pour les aérodromes publics dont le terrain est acquis à l'amiable.

En résumé, ce régime fait partir la période suspecte, selon les cas : du jour de l'enquête préalable à l'expropriation de la publication du décret déclaratif d'utilité publique, de la mise à l'enquête du plan de servitudes, ou enfin de la date de l'arrêté d'ouverture à la circulation aérienne publique des aérodromes protégés. Ce système qui nous semble cohérent et homogène, a pour avantage primordial de ne pas entraîner la création de formalité nouvelle, tout en sauvegardant les intérêts de l'Etat et des collectivités.

Article 2.

Dans tous les autres cas, aucune indemnité ou majoration d'indemnité ne sera dûe, si le Ministre de l'Air établit que l'obstacle frappé de servitudes n'a été établi qu'en vue de toucher cette indemnité ou cette majoration d'indemnité ».

Quels sont ces autres cas dont parla la Loi ?

L'interprétation à donner à cette disposition est semblable-t-il la suivante :

Le Ministère pourra apporter la preuve que les constructions édifiées avant l'une des formalités précitées l'ont été dans le but d'obtenir une indemnité ou une majoration d'indemnité.

*
**

Pendant la période suspecte, les propriétaires vont se trouver dans une situation d'attente qui peut leur être préjudiciable; aussi bien, ces inconvénients n'ont pas

échappé à l'Administration qui a prévu des dispositions transitoires. Les demandes d'autorisation de construire pourront être présentées à l'Administration, sans attendre la prise du décret d'établissement des servitudes. Elles sont étudiées par le Chef du Service constructeur local, en accord avec le Général Commandant la Région Aérienne, le Commandant civil de l'aérodrome et éventuellement un représentant du concessionnaire, dans le cas des aérodromes dont l'exploitation est concédée.

Dans cette période, nous l'avons vu, l'Administration n'a pas légalement le droit de refuser ou d'autoriser de construire; aussi ne peut-elle, si la construction projetée ne semble pas devoir dépasser la hauteur autorisée, qu'aviser le demandeur qu'elle renonce en sa faveur à l'application de l'article 10. En fait, cela équivaut à une autorisation; mais l'Administration conserve ainsi le droit d'obliger le propriétaire à supprimer sa construction si, après approbation du plan d'établissement des servitudes, elle apparaît dangereuse pour la navigation aérienne; le constructeur serait alors indemnisé, bien que sa construction fut postérieure à la loi (ou à la création de l'aérodrome).

Si, au contraire, l'Administration déclare ne pouvoir renoncer à cette présomption, le propriétaire conserve légalement le droit de construire, mais à ses risques et périls; si sa construction dépasse la hauteur autorisée par le décret d'établissement, il pourra être contraint de la supprimer ou de la réduire et ce, sans indemnité.

*
**

Quelle sera la situation des constructions entreprises soit avant le 4 juillet, soit avant la période suspecte telle que nous l'avons définie.

A notre sens, si le propriétaire continue sa construction, il se trouve dans le cas de l'article 10, alinéa 1^{er}, il est présumé construire en vue de toucher une indemnité.

Sans doute pourra-t-il dire qu'il avait commencé

avant de connaître la loi ou l'intention de l'Administration de créer un aérodrome; mais s'il continue, il ne peut plus arguer de sa bonne foi; l'Administration pourra même par application de l'alinéa 2 de l'article 10 apporter la preuve qu'il avait commencé à construire dans le but de toucher cette indemnité.

Il devra donc demander l'autorisation du Ministre de l'Air mais nous l'avons vu celui-ci ne peut jusqu'à la prise du décret, accorder ou refuser l'autorisation, il ne peut que renoncer ou refuser de renoncer au bénéfice de la présomption de l'article 10.

Il faut reconnaître que s'il refuse d'y renoncer, la situation d'attente du propriétaire est assez fâcheuse et peut être lui être très préjudiciable, qu'il nous soit permis de dire que l'Administration saurait y avoir égard.

Notons que les termes de l'article 10 sont très généraux et qu'il vise toutes constructions, tous aménagements quelconques ou toutes surélévations de construction; quoiqu'il en soit cet article présentera certaines difficultés d'application pratiques.

Même dans le cas où il y a une présomption de mauvaise foi à l'encontre de propriétaire, l'administration devra prouver que les constructions ont bien été édifiées après la date de l'acte qui fait partir la mauvaise foi; nous avons vu que l'Administration faisant faire des plans photographiques des aérodromes et des zones de servitudes, cela permettra d'apporter une preuve certaine pour les constructions qui ne figureront pas au plan; mais pour les aérodromes existants au 4 juillet 1935, il pourra se produire certaines difficultés, car les plans, n'ont été établis qu'assez longtemps après la promulgation de la loi.

§ 5. — *Sanctions.*

« Art. 14. — Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera poursuivie devant les tribunaux correctionnels et punie d'une amende de 16 à 3.000 frs, sans préjudice de l'application des peines prévues au code pénal en cas d'accident résultant de l'infraction.

Indépendamment de l'amende à laquelle ils sont exposés, les délinquants ou les personnes civilement responsables seront condamnées à l'enlèvement des ouvrages frappés de servitudes ou à l'apposition et l'entretien du balisage prévu à l'article 11 ci-dessus.

Faute par eux de ce faire dans le délai qui leur sera imparti à cet effet par le tribunal, l'administration aura le droit d'y procéder elle-même, à leurs frais, risques et périls et de récupérer sur eux les dépenses qu'elle aura ainsi exposées.

Les infractions à la présente loi pourront être constatées par des procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire, les gendarmes, les ingénieurs de l'aéronautique, les agents et sous agents techniques de l'aéronautique, les militaires, marins et agents de l'autorité militaire, maritime ou aérienne commissionnés à cet effet.

Pour les aérodromes autres que ceux appartenant à l'Etat, les infractions pourront être constatées par des procès-verbaux dressés par des agents commissionnés à cet effet ».

Les sanctions sont donc doubles, sanctions pénales et sanctions civiles.

a) *Sanctions pénales.*

La loi prévoit d'une part, une sanction propre aux dispositions qu'elle édicte, amende de 16 à 3.000 francs et d'autre part, des sanctions de droit commun, qui pourraient être appliquées aux responsables d'accidents tels par exemple homicide ou blessures par imprudence.

b) *Sanctions civiles.*

Les délinquants ou les personnes civilement responsables seront condamnés à l'enlèvement des ouvrages frappés de servitudes (ou à l'entretien du balisage que nous étudierons à la Section III).

Faute par eux de s'exécuter dans le délai imparti par le Tribunal l'Administration aura le droit d'y faire procéder à leurs frais, risques et périls et de se récupérer sur eux des dépenses qu'elle aura ainsi exposées.

Précisons cette question des sanctions.

Lorsqu'elles s'appliquent à des obstacles construits après le décret portant approbation du plan des servitudes ou dans la période que nous avons appelé suspecte, il est sans contesté que puisque des indemnités ne seront pas dues, il sera nécessaire, à défaut de solutions amiables, d'obtenir un jugement pour obtenir la suppression des obstacles et on conçoit que ce jugement s'accompagne de sanctions pénales.

Il en est tout autrement lorsque l'Administration veut faire supprimer ou réduire des obstacles existants avant la loi ou avant la période suspecte.

Deux cas sont à envisager.

1° *Constructions en matériaux durables.*

Les constructions en matériaux durables sont expropriés par le propriétaire de l'aérodrome; celui-ci en devient donc propriétaire et peut procéder lui-même à leur suppression.

2° *Constructions en matériaux non-durables et plantations.*

Rappelons que l'Administration peut légalement imposer la suppression de ces obstacles avant même que l'indemnité ait été fixée.

Dans ce cas, si le propriétaire n'obtempère à l'ordre de suppression donnée par l'Administration, celle-ci devra traduire le délinquant devant le Tribunal correc-

tionnel; une condamnation pénale lui sera infligée et un délai pour la suppression de l'obstacle lui sera imparti; passé ce délai, l'Administration pourra faire procéder elle-même aux travaux de suppression; il faudra ensuite se présenter devant le Conseil de Préfecture pour faire fixer l'indemnité¹.

Ce système n'est pas simple. Il eut été plus logique d'adopter un autre régime qui eût évité les divers inconvénients que nous avons signalés sur l'application de la procédure de la loi de 1892 à notre espèce.

Le juge compétent pour fixer l'indemnité eut été le juge de paix soit avec désignation obligatoire d'un expert comme dans le cas de la loi du 21 mai 1836, (article 15), loi du 28 juillet 1885 (article 13) ou désignation facultative comme dans le cas de la loi du 15 juin 1906 (article 12). L'indemnité eut été préalable; en fixant son montant, le juge de Paix eut imparti au propriétaire un délai pour la suppression de l'obstacle, passé lequel, l'Administration eut été en droit de faire procéder elle-même aux travaux.

Ce système a pour avantages :

1° d'être conforme au principe selon lequel les atteintes à la propriété privée « condition de travail public », sont de la compétence Judiciaire et d'être strictement parallèle à celui employé pour les constructions en matériaux durables.

2° de ne pas poser de questions de procédure dans le cas où le débiteur de l'indemnité est une collectivité privée.

3° de ne faire intervenir qu'un seul juge et d'être aussi plus rapide.

*
**

Mais un autre aspect de sanctions civiles doit être examiné; c'est celui de la responsabilité civile des construc-

(1) Ce système résulte, croyons-nous, de l'interprétation stricte des textes; en fait on peut penser que l'Administration indemniserait immédiatement le propriétaire afin de pouvoir supprimer l'obstacle dangereux.

teurs lorsque des accidents se seront produits par le fait des constructions qu'ils ont édifiées; nous l'étudions ci-dessous avec l'ensemble du problème de responsabilité que pose la loi du 4 juillet 1935.

Nous avons groupé les différents cas dans lesquels la responsabilité civile de l'Administration, du propriétaire de l'aérodrome ou d'un tiers constructeur pouvait se poser.

A notre sens, trois cas principaux peuvent être dégagés, qui présentent d'ailleurs, eux mêmes plusieurs aspects.

I. Responsabilité d'un tiers constructeur, dans la période s'écoulant de la création de l'aérodrome au Décret établissant les servitudes que nous avons appelé « période suspecte ».

II. Responsabilités diverses après la prise de ce décret.

III. Responsabilité de l'Administration ou du propriétaire de l'aérodrome lorsque le plan n'est pas établi dans les délais voulus.

Nous étudierons successivement ces trois cas; nous n'entendons pas donner une solution définitive et catégorique de ces problèmes de responsabilité, toujours très délicats à résoudre, mais plutôt indiquer les problèmes qui peuvent se poser.

I. Responsabilité d'un tiers constructeur pendant la période suspecte.

Nous avons précisé que les servitudes ne s'appliquaient que du jour de la prise du décret d'établissement des servitudes, mais que, pendant une certaine période antérieure, les personnes qui construisaient étaient présumées le faire dans le but d'obtenir une indemnité ou une majoration d'indemnité.

Cette période peut être assez longue, surtout actuel-

lement, étant donné que la préparation des décrets, arrêtés, circulaires nécessite un travail long et minutieux.

L'Administration a pris certaines dispositions pour diminuer dans toute la mesure du possible les inconvénients de l'article 10. Elle renonce dans certains cas au bénéfice de la présomption.

Mais un problème de responsabilité pourra également se poser dans certains cas.

Supposons qu'un particulier, négligeant l'avis qui lui a été donné par l'Administration, édifie une construction et qu'un avion s'y jette au cours d'un atterrissage ou d'un départ; la responsabilité du propriétaire constructeur pourra-t-elle être mise en cause ?

Pour répondre à la question, il est nécessaire de bien poser le problème.

Deux cas peuvent se présenter :

1^{er} cas : un particulier demande à l'Administration l'autorisation de construire; celle-ci déclare ne pouvoir renoncer à la présomption de l'article 10.

2^e cas : négligeant ou ignorant la loi, un particulier construit sans avoir au préalable, demandé l'autorisation du Ministère de l'Air.

Raisonnons tout d'abord sur le premier cas ¹ :

Le dommage causé peut présenter plusieurs aspects :

— l'accident peut entraîner la mort ou des blessures aux personnes transportées, cas d'un avion de transport notamment,

— le pilote seul peut subir un dommage,

— enfin les personnes habitant l'immeuble peuvent être accidentées et l'immeuble lui-même être détruit ou détérioré.

Il convient donc d'examiner comment les règles de la responsabilité appliquées dans les cas précités peuvent

(1) Précisons que nous n'entendons pas tirer cette responsabilité d'une interprétation de la loi mais bien des principes généraux de la responsabilité délictuelle et quasi délictuelle et que même sans la loi du 4 juillet 1935 on eut pu concevoir cette responsabilité d'un tiers constructeur dans le cadre du 1^{er} cas étudié.

être modifiées par ce fait nouveau de la construction d'un obstacle.

Dans le cas de dommage causé aux voyageurs transportés, la responsabilité incombe à l'exploitant, conformément aux règles générales de la responsabilité en matière de transports. Il peut s'en dégager en invoquant le cas fortuit où la force majeure¹.

Dans le cas de dommage causé à la surface l'article 53 de la loi du 31 mai 1924 dispose :

« l'exploitant d'un aéronef est responsable de plein droit des dommages causés par les évolutions de l'aéronef ou les objets qui s'en détacheraient, aux personnes et aux biens situés à la surface.

Cette responsabilité ne peut être écartée ou atténuée que par la preuve de la faute de la victime ».

Le principe est donc certain; l'exploitant d'un aéronef est responsable de l'accident survenu; il ne peut être exonéré en tout ou partie, dans un cas par le cas fortuit, et dans l'autre par la faute de la victime.

Le fait de construire dans les circonstances indiquées, constitue-t-il une faute susceptible d'écarter la responsabilité de l'aviateur ? ou dans le cas particulier de l'article 53, peut-on même pousser plus loin le raisonnement, et imputer au propriétaire la responsabilité de l'accident survenu.

Rappelons très brièvement la théorie de la responsabilité.

Les trois éléments de la responsabilité sont : la faute, le préjudice, un rapport de causalité entre la faute et le préjudice.

Qu'est-ce que la faute ?

Elle peut présenter deux aspects : faute délictuelle ou faute quasi délictuelle.

On commet une faute délictuelle chaque fois qu'on agit dans l'intention de causer dommage à autrui; mais on peut avoir deux conceptions différentes de cette in-

(1) Arrêt Grenoble, 25 mars 1925, D. 1925, 2.137; Note G. Ripert.

tention de causer le dommage. Faut-il exiger que l'auteur du préjudice ait véritablement agi dans le but de causer un dommage, ou suffit-il au contraire, qu'il ait su qu'un préjudice résulterait peut-être de son action, bien que celle-ci soit dirigée vers un but tout différent ¹ ?

Si MM. MAZEAUD rejettent cette seconde conception de la faute délictuelle, parce que « prévoir et vouloir sont deux termes qui ont une acception très différente dans la langue Française », ils y reviennent cependant, ainsi qu'ils le soulignent, par l'assimilation de la faute lourde au dol; la négligence ou l'imprudence est tellement grossière, qu'il est à peine croyable que son auteur n'a pas désiré, en agissant, causer le dommage qui s'est réalisé.

La faute quasi délictuelle est une erreur de conduite, telle, qu'elle n'aurait pas été commise par une personne avisée, placée dans les mêmes circonstances « externes que l'auteur du dommage » ².

Elle sera appréciée d'après le type abstrait de l'homme droit et sûr de ses actes; « les négligences ou imprudences sont caractérisées par ce fait qu'un homme d'intelligence et de prudence normale ne devrait pas les commettre » ³.

Le constructeur qui a passé outre à l'avis de l'Administration, a commis, à notre sens, une faute certaine. Comment ne pas apprécier ainsi, en effet, le fait d'une personne qui, sachant qu'elle crée un risque pour la vie d'autrui, n'en persiste pas moins dans ses projets; « plus les intérêts à sauvegarder sont précieux et plus volontiers la faute du débiteur sera reconnue lourde, notamment, si c'est l'intégrité de la personne physique qui est en jeu » ⁴.

Mais la question doit être poussée plus avant.

En quoi consiste la faute du constructeur ? elle est d'avoir construit contre l'avis de l'Administration; celle-ci a refusé d'accorder l'autorisation de construire, ou di-

(1) Cfer Henri et Léon Mazeaud. *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, 2^e édition. T. I. n° 411, et D. H. 1933, p. 49. Note Esmein, S. 1933.1.289.

(2) Ibidem, n° 439.

(3) Gardenat et Salmon Ricci cité par Mazeaud.

(4) Cass. 3 août 1932. D. P. 1933-1.49.

sons plus exactement de renoncer à la présomption de l'article 10, parce que la construction semble devoir être dangereuse; dans la pratique même, et ceci aggrave la faute du constructeur, l'Administration, avertit l'intéressé du danger particulier qu'il crée pour l'aviation.

Mais il n'est pas certain que la construction soit, en définitive, comprise dans une zone de servitudes ayant une cote inférieure à sa hauteur, lorsque le plan d'établissement sera approuvé; ainsi donc, un propriétaire encourrait une responsabilité pendant un certain temps et ne serait plus responsable dès la parution du décret de servitudes.

Il y a là, évidemment, quelque chose d'un peu anormal.

Aussi, croyons-nous que la responsabilité du constructeur, pourra être mise en cause lorsque le pilote ou l'exploitant de l'avion, prouvera que l'obstacle considéré, ne serait pas autorisé par le plan. Cette preuve sera délicate à faire et on pourrait reprocher à ce système, d'aboutir en pratique, à exonérer le propriétaire dans tous les cas; toutefois elle n'est pas impossible; en effet lorsque une cheminée d'usine de plusieurs dizaines de mètres sera édifiée dans une trouée d'envol, on pourra assurément déclarer que le plan d'établissement des servitudes ne l'aurait certes pas admis.

On comprendra mieux cette objection, si on compare ce cas à celui du propriétaire qui construira après le plan de servitudes; là, le doute n'est pas possible et le constructeur sera responsable il ne faudrait pas que ces deux cas qui sont très différents, aboutissent au même résultat.

Dans les cas rares en pratique peut être, mais possibles, où le pilote pourra apporter cette preuve, il y aura là une faute du constructeur susceptible de le décharger de la responsabilité qui lui incombe.

Cette présomption se conçoit lorsque les circonstances de l'accident sont normales, c'est-à-dire lorsque les « ter-

riens », n'ont accompli aucun acte susceptible de modifier le cours normal des choses¹.

L'aviation justifie en raison du caractère dangereux qu'elle garde encore, des règles sévères en ce qui concerne la responsabilité de l'exploitant, mais, à l'inverse, elle réclame des « terriens », une conduite particulièrement « prudente et avisée ».

Dans le cas de construction édifiée par ignorance ou négligence, la réponse est assurément moins catégorique.

Sans doute, pourrait-on répondre, d'une part, que le nombre des demandes d'autorisation de construire, parvenues depuis la promulgation de la loi, est une preuve que l'homme « avisé et prudent » ne construit sans autorisation de l'Administration, et que, d'autre part, « nul en France n'est censé ignorer la loi » ; mais une réponse unique est impossible.

Les circonstances de fait seront le guide du juge, qui appréciera, pour chaque cas, dans quelle mesure l'imprudence du constructeur sera de nature à engager sa responsabilité.

Les règles de la responsabilité ne sont d'ailleurs pas strictement définies et limitées et les divergences de doctrine nous conseillent de faire preuve d'une grande prudence.

II

Accidents survenant après la prise du Décret d'Etablissement des Servitudes.

Ici encore plusieurs cas doivent être distingués.

1^o Accident survenu par le fait d'un immeuble que l'Administration a toléré, mais qui est d'une hauteur supérieure à la hauteur maximum prescrite par l'article 2 de la loi. Autrement dit, dans ce cas, l'Administration a été plus libérale que la loi.

(1) Mlle Brunswick « La responsabilité envers les tiers dans la navigation aérienne » P. 62.

Nous croyons que l'Administration ne peut pas être mise en cause; elle a établi un plan en prenant toutes les précautions nécessaires, elle a accompli le devoir que lui imposait la loi; il est impossible d'éviter des accidents.

Si une faute particulièrement lourde pouvait être relevée dans le plan, peut-être pourrait-on admettre la responsabilité de l'Etat, mais à titre tout à fait exceptionnel.

2° Un immeuble est construit par un tiers, à une hauteur supérieure à celle autorisée par le plan.

Ce tiers sera assurément responsable de l'accident et devra en supporter les conséquences; éventuellement, même, nous l'avons vu, il pourra être condamné pénalement; en particulier, le déplacement de la responsabilité de l'article 53 est entier; non seulement le tiers constructeur ne pourra demander une indemnité pour le dommage subi par lui, mais encore, il sera responsable de celui causé au pilote. Il y a ici une infraction précise à une obligation légale.

L'aviateur ou les voyageurs transportés pourront-ils en outre mettre en cause le propriétaire de l'aérodrome, Etat ou collectivités publiques ou privées¹ pour défaut de surveillance, mauvaise organisation de sa police.

La jurisprudence a certes, de longue date, admis la responsabilité de l'Administration, alors que la faute était due, à un fonctionnaire, lorsqu'il y a eu mauvais fonctionnement du Service Public.

La question est tout autre; il s'agit de savoir s'il existe deux fautes différentes : une faute du tiers constructeur et une faute de surveillance du propriétaire de l'aérodrome.

Le Conseil d'Etat a fréquemment admis la responsabilité d'un organisme public et notamment de communes pour défaut de surveillance, mauvaise organisation de la police, alors que la faute initiale est due à un tiers; mais il n'existe pas de règles très précises, car le Conseil d'Etat a adopté des solutions différentes pour des espèces voi-

(1) Voir Jonour, op. cit., p. 198.

sines. Il a rejeté la responsabilité de la Commune dans l'espèce suivante : un entrepreneur de spectacles forain a éclairé l'extérieur de sa baraque avec des flambeaux au pétrole, supportés par des piquets fichés en terre; un chien, en courant, renverse l'appareil; le pétrole enflammé brûle un enfant qui succombe. Sans doute, avec plus de vigilance de la part de la police municipale, l'accident eut pu être évité; mais une négligence de cette nature, surtout dans une commune rurale très modestement outillée en personnel, ne constitue pas une faute assez grave pour engager la responsabilité communale¹.

De même, il a refusé d'admettre la responsabilité d'une Commune, lorsqu'un lionceau, s'étant évadé, avait causé un accident. Par contre, il a décidé qu'une Commune était responsable lorsqu'au cours d'une fête organisée par un patronage, avec une participation active de la Commune, il s'est produit un accident².

Il l'a admise également, lorsqu'un fou s'étant évadé d'un asile, commettait un crime³ et même, a admis qu'était responsable un Préfet qui n'avait pas fait enfermer un individu qui présentait toutes les caractéristiques de la démence⁴.

Citons encore : une Commune est responsable d'un accident survenu par un feu d'artifice qu'elle a autorisé, sans vérifier que les personnes présentaient toutes garanties techniques désirables⁵.

Cette espèce se rapproche beaucoup de l'accident causé par des torches à pétrole et cependant, les décisions sont opposées. Aussi convient-il de conclure avec une certaine réserve et dire que le propriétaire de l'aérodrome, pourra dans certains cas être mis en cause. Sa faute sera appréciée, selon les circonstances de fait, elle sera plus lourde, par exemple, lorsque l'obstacle sera isolé et donc particulièrement visible, que s'il est enserré au milieu d'obstacles de hauteur voisine.

(1) Voir D. P., 1930.3.1.

(2) C. E. 20 avril 1934, p. 465.

(3) 23 janvier 1931, R. p. 91.

(4) C. E. 23 janvier 1931. D. P. 1931.3.20 et D. H. 1931, p. 152.

(5) C. E. du 26 novembre 1931, D. H. 1932, p. 56.

*
**

La victime de l'accident aurait donc alors l'exercice de deux actions; il est évident qu'elle ne peut toucher les deux mains; pour éviter cette conséquence injuste, certains arrêts limitent la condamnation contre l'Etat, le Département ou la Commune à la garantie du recouvrement de l'indemnité mise à la charge du fonctionnaire (ou du tiers) coupable ¹.

D'autres arrêts ² subordonnent le paiement de l'indemnité due par l'Administration, à la subrogation de celle-ci par la victime, aux droits résultant des condamnations obtenues ou à obtenir des Tribunaux Judiciaires, contre l'auteur personnellement responsable de l'acte. Mais l'Administration doit verser l'indemnité à la victime, sans attendre la condamnation de l'auteur de l'acte par les Tribunaux Judiciaires.

*
**

Lorsque le responsable pour défaut de police est l'Etat ou une collectivité publique ou un établissement public ³, l'action sera poursuivie devant le Conseil d'Etat, selon les règles habituelles; mais quelle solution faudrait-il adopter lorsque ce responsable sera une collectivité privée, sociétés commerciales ou aéroclubs ?

A notre sens, même si on admet que la collectivité privée est un concessionnaire de service public, la compétence sera judiciaire; il n'y a pas lieu de modifier les règles précitées.

*
**

Cas particuliers.

Dans certains cas, le titulaire de l'agrément est une commune qui concède l'exploitation de l'aérodrome à un Aéro-Club ⁴. Dans ce cas, la responsabilité doit incomber

(1) Voir note Appleton au D. 1920.3.1.

(2) 26 juillet 1918, D. P. 1918.3.9.

(3) Arrêt C. E., 23 mai 1908. D. P. 1908.3.67.

(4) Cfer Courthéoux. op. cit. p. 103.

à ce dernier, car la surveillance du maintien de la valeur aéronautique de l'aérodrome rentre dans ses attributions.

Cette thèse peut s'appuyer sur la Jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a admis à de nombreuses reprises, que les concessionnaires de Travaux Publics étaient responsables à l'exclusion de l'Etat, Département, Communes concédant des dommages causés par les travaux.

Les situations sont analogues et il est logique d'adopter des solutions semblables ¹.

III

La loi a prescrit un délai de deux ans pour l'approbation des plans établissant des servitudes pour les aérodromes existants et un an pour les aérodromes nouveaux ou agrandis.

Passé ce délai, il ne sera plus possible de les imposer; nous ne croyons pas que l'inscription sur la liste des aérodromes à grand trafic puisse rouvrir le délai comme le pense M. JONCOUR ².

Une question peut alors se poser : quelle sera la responsabilité de l'Administration en cas de carence, et dans quelles conditions sera-t-elle engagée si un avion se jette sur un obstacle dépassant les hauteurs permises selon l'article 2.

Elle peut l'être lorsque le dommage résulte d'une mauvaise organisation ou d'un fonctionnement défectueux du service; la faute de service pourra exister « non seulement lorsque le Service avait mal fonctionné, mais aussi lorsque il n'avait pas fonctionné, alors qu'il aurait dû fonctionner et même lorsque ayant fonctionné, il se trouvait avoir fonctionné tardivement » ³.

(1) Cfer Répertoire Pratique Dalloz v° Tx Publics n° 682 et s. C. E. 9 février 1900. Rec. p. 121, 17 juin 1910. Rec. p. 485, 9 avril 1919, D. P. Chronique 1919, p. 27; 4 février 1920, Rec. p. 125 etc...

(2) Op. cit., p. 69.

(3) Bonnard. Traité de Droit administratif P. 92 voir également note au S. 1933-3-97.

Pour que la responsabilité puisse être mise en jeu, il faut que la faute relevée soit d'une « particulière gravité »¹ il serait dangereux d'en décider autrement, car on risquerait alors d'entraver le fonctionnement de l'Administration et d'entraîner de lourdes répercussions financières.

Le fait de service doit être établi à la charge de l'Administration. Enfin, la faute de la victime peut diminuer la responsabilité incombant à l'Administration².

La responsabilité administrative n'est pas d'un type unique qui se retrouve toujours et partout; au contraire, il faut distinguer entre les services administratifs et faire varier, avec eux, l'étendue et la responsabilité de l'Administration, qui peut être provoquée par leur fonctionnement.

A cette thèse de la responsabilité, basée sur le fait de service, le Conseil d'Etat ajoute que lorsqu'il a été créé par l'Administration, un risque anormal et exceptionnel, la responsabilité de l'Administration peut être engagée, même s'il n'y a pas eu faute du Service Public, c'est-à-dire même si le Service se trouve avoir été bien organisé et avoir fonctionné d'une façon correcte³.

Ces principes dégagés par la Doctrine sont le résultat d'une longue jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est affirmée particulièrement depuis la loi du 24 mai 1872.

Ces règles posées, que peut-on en déduire pour notre espèce ? Le défaut d'établissement du plan de servitudes, dans le délai imparti par la loi, peut constituer une faute de service « le service n'a pas fonctionné alors qu'il aurait dû fonctionner » et la responsabilité de l'administration pourrait être mise en cause.

Mais en réalité, la chose n'est pas si simple.

L'Administration tout d'abord n'est pas tenue par la Loi de faire des plans de servitudes autour de tous les aérodromes; elle peut parfaitement estimer inutile de pro-

(1) Hauriou. Précis droit administratif, 12^e édition, p. 528.

(2) Hauriou op. cit., p. 530.

(3) Ibidem. Voir également Appleton, note au D. 1920-3-1.

téger un aérodrome parce qu'il est très peu fréquenté.

Le demandeur devra donc tout d'abord démontrer que l'Administration a commis une faute lourde en n'établissant pas un plan; cela serait possible si par exemple l'Administration omettait de protéger l'aérodrome de LYON, MARSEILLE ou BORDEAUX.

D'autre part, par analogie avec le cas précédent, la faute à prouver, en réalité, n'est pas, que le plan d'établissement n'a pas été fait, mais que si ce plan avait été établi, l'obstacle sur lequel s'est jeté l'avion aurait été supprimé ou n'aurait pas été construit; or, cela serait facile si l'on appliquait brutalement les règles de l'article 2; en fait, nous l'avons indiqué, l'Administration n'impose pas dans toute la périphérie des règles uniformes, et surtout n'obligera pas la suppression de tous les obstacles existants, mais seulement de ceux-là qui présentent un réel caractère de danger.

Aussi bien, nous l'avons dit, la preuve à apporter par l'aviateur victime de l'accident sera-telle difficile; difficile, mais non pas impossible et nous y insistons, car on pourrait reprocher à notre système, d'aboutir, en pratique, à une exonération régulière de l'Administration.

D'autre part, dans ce cas également, la responsabilité de l'Administration doit se concilier avec règles déjà indiqués sur la responsabilité de l'aviateur et notamment les termes de l'article 53 de la loi du 31 mai 1924 que nous avons étudiés.

La faute de l'Administration aura donc pour résultat d'écarter ou de diminuer la responsabilité de l'exploitant; les dommages causés, soit à l'aviateur lui-même, soit au propriétaire de la construction, devront être partagés par les Juges du Fond, eu égard aux circonstances de fait.

La responsabilité de l'aviateur sera plus grande, s'il accomplissait, par exemple, des acrobaties.

*
**

Les aérodromes n'appartiennent pas tous à l'Etat; au contraire, la grande majorité appartient à des collectivités publiques ou privées.

Les Collectivités publiques ou les privées propriétaires d'aérodromes seront responsables dans les mêmes conditions que l'Etat. Mais ne faut-il pas ajouter que l'Etat encourra également une certaine responsabilité pour n'avoir pas usé des droits que lui confère le décret du 15 décembre 1936 ?

Ce texte donne à l'Administration du Ministère de l'Air, la possibilité de faire procéder elle-même à l'établissement du plan de servitudes, si les collectivités ne défèrent pas aux injonctions qui leur sont faites; en définitive, donc, si le plan n'est pas établi, c'est sans doute par une certaine mauvaise volonté des collectivités, mais aussi parce que l'Administration n'aura pas usé des droits dont elle dispose.

Nous croyons qu'il est possible d'admettre cette opinion avec certaines réserves. Un arrêt du Conseil d'Etat a admis la responsabilité de l'Etat dans l'espèce suivante : une fillette avait été brûlée dans une école communale par un poêle; l'Etat a été déclaré responsable, et non la Commune, pour n'avoir pas, conformément aux règlements, exigé que ce poêle fut entouré d'une grille protectrice¹. Mais dans ce cas l'Etat avait une « obligation », alors que dans notre espèce il a une « possibilité »; aussi estimons-nous que la responsabilité de l'Etat ne pourra être mise en jeu, que s'il commet une faute lourde en omettant de faire établir le plan d'un aérodrome fréquemment utilisé.

SECTION V. — INDEMNITÉS.

L'application des servitudes est susceptible de causer à la propriété privée, des dommages dont la réparation est prévue par les articles 8 et 9 de la loi.

Deux cas distinct doivent être dégagés :

a) Toutes les fois que l'Administration exigera la sup-

(1) C. E., 21 mai 1931. Rec. p. 860.

pression ou la réduction de constructions ou plantations, elle devra indemniser le propriétaire.

b) En dehors des cas, toutes les fois que l'établissement des servitudes causera un dommage *actuel et certain*, il sera dû, aux propriétaires et ayant-droits, une indemnité proportionnée aux dommages qu'ils éprouvent.

Nous étudierons successivement ces deux cas.

Les indemnités sont réglées par la Commission arbitrale d'évaluation, dans le cas où il sera procédé à l'expropriation de constructions en matériaux durables; par le Conseil de Préfecture, lorsqu'il s'agira de construction en matériaux non durables ou de plantations; et enfin, par les Tribunaux judiciaires, pour les demandes en réparation de dommage actuel et certain.

Il eut été préférable et plus conforme aux principes admis en la matière, d'adopter également la compétence judiciaire, le Juge de paix, par exemple, pour la réparation du dommage subi par la suppression de constructions en matériaux non durables.

Lorsqu'il y a éviction partielle ou totale du droit de propriété, le législateur admet généralement la compétence judiciaire; c'est-à-dire, le Tribunal Civil ou le Juge de Paix, avec ou sans obligation d'experts (Loi du 28 juillet 1885, art. 13, lignes téléphoniques et télégraphiques; Loi du 21 mai 1836, art. 5, chemins vicinaux; Loi du 16 octobre 1919, forces hydrauliques).

Ce principe a été nettement dégagé par M. BLAEVOET¹. Les atteintes à la propriété privée qui constituent des *conditions* juridiques de l'exécution du Travail Public, sont de la compétence normale des Tribunaux Judiciaires; au contraire, celles qui sont des *conséquences* normales ou accidentelles, sont de la compétence des Tribunaux Administratifs.

Nous verrons plus loin, les conséquences qu'entraîne la compétence du Conseil de Préfecture et les modifications qui pourraient être apportées à la Loi.

(1) Blaevoet op. cit., p. 4 et s.



§ 1. — *Indemnité au cas de suppression ou réduction d'obstacles.*

« Dans le cas où la suppression ou modifications s'applique à des bâtiments en matériaux durables, il sera procédé à l'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841; dans les autres cas l'indemnité sera réglée conformément aux articles 10 à 20 de la loi du 29 décembre 1892 ».

La loi distingue deux hypothèses :

a) suppression ou réduction d'obstacles en matériaux durables.

b) suppression ou réduction d'obstacles en matériaux non durables ou de plantations.

Cette distinction se justifie aisément; la loi n'a pas voulu que l'on employât la procédure longue et compliquée de l'expropriation, pour le règlement d'indemnités afférentes à des constructions de faible valeur.

Nous étudierons donc successivement les deux cas prévus par la loi, mais il convient tout d'abord d'étudier à quelles constructions s'appliquera chaque procédure.

L'alinéa 1^{er} distingue, nous l'avons vu, les matériaux durables et les constructions légères, clôtures et plantations. Cette distinction est imprécise; on classera assurément les immeubles en maçonnerie ou en béton et en général toutes constructions dont les éléments sont fixés par un liant dans la première catégorie, et les cabanes en planche dans la seconde; mais il sera parfois délicat de donner une solution, en raison de la diversité de matériaux employés dans la construction.

Il semble, néanmoins, qu'il soit possible d'indiquer quelques règles générales.

Pourront être considérées, dans beaucoup de cas à notre sens, comme constructions en matériaux non du-

rables, les constructions dont les parois extérieures seront en bois, en fibro-ciment ou carreaux de plâtre et dont la toiture sera constituée par des plaques à base de ciment (fibro-ciment, évérîte) tôle ondulée, carton goudronné. Toutefois il conviendra de tenir compte du soin avec lequel la construction a été mise en œuvre et de sa démontabilité, les constructions facilement démontables seront considérées comme non durables.

Sans vouloir faire une assimilation absolue entre cette distinction et celle du Code civil concernant les immeubles et les meubles, on pourra dire que les constructions qui ne seront pas scellées à plâtre, à chaux, ou à ciment, ou qui ne pourront être détachées sans être fracturés et détériorées, seront des constructions non durables¹.

Il conviendra d'ailleurs de tenir compte également de l'importance de l'immeuble et de son usage; ce sera souvent une question de fait dont sera juge le Conseil de Préfecture, car les litiges en pratique se produiront parce que l'Administration aura voulu employer la procédure de la loi du 29 décembre 1892 et non celle de l'expropriation, le cas inverse n'est pas à envisager pratiquement.

I

Obstacles en matériaux durables.

« Il sera procédé à l'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841 ».

Il ne suffit donc pas de régler les indemnités selon les règles de la loi du 3 mai 1841, ou mieux, du décret loi du 8 août 1935 qui la remplace, en soumettant à la Commission arbitrale le soin d'évaluer les indemnités, comme il sera procédé, nous le verrons ultérieurement², dans le cas de servitudes imposées aux terrains destinés à l'Armée

(1) Cfer répertoire pratique, Dalloz v° Biens. Distinction des biens n° 16 et répertoire général alphabétique de droit français, v° Biens n° 53 p. D. P. 94.2.137, note de M. Glasson.

(2) Voir infra, p. 134.

de l'Air, par le décret-loi du 30 octobre 1935, mais bien de procéder à l'expropriation.

Sans doute, sera-t-il possible de recourir à la procédure d'urgence prévue au titre VII de la loi; mais il nous paraît moins sûr qu'on puisse utiliser celle spéciale aux travaux militaires prévue par un décret-loi du 30 octobre 1935.

Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point au chapitre « Critique de la loi », en indiquant les simplifications qui sembleraient souhaitables.

Nous n'étudierons pas les règles de la procédure de l'expropriation qui ne rentrent pas dans le cadre de ce travail, mais indiquerons seulement les conditions d'octroi des indemnités.

Signalons cependant un point particulier à ce sujet. Si aucune difficulté ne se présente lorsque l'aérodrome appartient à l'Etat, à un Département, une Commune ou une Chambre de Commerce puisqu'ils peuvent recourir à la procédure d'expropriation, il n'en est pas de même pour les aérodromes privés de collectivités qui ne jouissent pas de ce droit. Quelle solution devra être adoptée ? Même si l'on admet, comme nous l'avons dit, que les titulaires d'agrément des aérodromes privés sont des concessionnaires de Services publics, il ne saurait être question de faire jouer en leur faveur l'article 56 du Décret-loi du 8 août 1935 qui dispose que les concessionnaires « de travaux publics » pourront être substitués à l'Administration qu'ils représentent ? Il n'y a pas de doute à cet égard.

Il y a donc une contradiction dans la loi puisque d'une part, elle décide que les obstacles dangereux seront expropriés et que, d'autre part certaines des collectivités auxquelles s'appliquent ses dispositions, ne bénéficient pas du droit d'expropriation.

Précisons les conditions dans lesquelles cette erreur s'est produite.

Le projet de loi gouvernemental ne prévoyait que les aérodromes privés seraient protégés; c'est rappelons-le

sur l'intervention de M. CHAULIN SERVINIÈRE, et à juste titre à notre sens, qu'ils ont été ajoutés.

Mais surtout la loi du 4 juillet 1935, disposait que dans tous les cas les indemnités seraient à la charge de l'Etat; c'est un décret-loi du 30 octobre 1935 qui décida que les indemnités seraient à la charge de l'organisme propriétaire de l'aérodrome, mais il omit de modifier les règles de fixation des indemnités.

A notre sens, il serait nécessaire que le législateur modifiât la loi du 4 juillet, en décidant par exemple qu'une personne morale publique serait substituée à la collectivité en vue de l'expropriation.

*
**

Un principe général domine la matière. L'indemnité d'expropriation doit couvrir tous les dommages qui sont la suite de l'expropriation, mais elle ne doit couvrir que ces dommages.

L'indemnité doit être proportionnée « au sacrifice » que fait le propriétaire, mais ne doit pas être pour lui une cause d'enrichissement.

De ce principe il résulte que l'indemnité devra comprendre, d'une part, la valeur de l'immeuble exproprié et d'autre part les dommages accessoires, suite directe de l'expropriation et exclure tout dommage éventuel; l'appréciation de l'indemnité devra être faite selon certaines règles qui seront explicitées ci-dessous.

1° Valeur de l'immeuble.

L'indemnité doit comprendre tout d'abord la valeur intrinsèque de l'immeuble, ou valeur vénale, qui est le prix qu'obtiendrait le propriétaire s'il le mettait en vente publiquement.

La valeur vénale sera fixée par comparaison avec les prix moyens pratiqués pour des immeubles présentant les mêmes caractéristiques et eu égard à sa situation, sa consistance, sa nature, son état d'entretien, sa destination, etc...¹

(1) On se référera utilement à une instruction du 26 octobre 1936. J. O. du 24 novembre 1936.

Le décret-loi du 8 août 1935 dispose à cet égard que « les indemnités sont en principe et sauf les exceptions résultant de dispositions législatives particulières, fixées d'après l'Etat et la valeur des Biens à la date de l'ordonnance du Président du Tribunal ».

La hausse spéculative, même constatée par des actes de vente, qui aurait été provoquée par l'annonce des travaux ou par leur réalisation partielle ne devra pas être prise en considération.

Le décret-loi du 8 août 1935 rompt sur ce point avec la Jurisprudence antérieure, qui prévoyait que le Jury pouvait avoir égard à la plus-value résultant de la seule annonce des travaux, pourvu qu'elle fut effectivement acquise¹.

La Commission *doit tenir compte* dans ses évaluations de la valeur résultant des déclarations faites par les contribuables, ou des évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales, article 41, al. 2.

La Commission *doit tenir compte*; ces déclarations ne constituent donc pas une base obligatoire; elle devra s'y arrêter et diminuer l'indemnité en proportion de l'insuffisance déclarée, si du moins, l'Administration est en mesure de démontrer que les valeurs moyennes dans la région, n'ont pas été modifiées, par l'effet de circonstances économiques et que les immeubles en cause sont encore dans le même état qu'au moment de la déclaration.

La meilleure façon pour permettre à la Commission de l'apprécier serait, pour l'Administration, de présenter deux évaluations : l'une d'après les valeurs moyennes et l'autre d'après les estimations des contribuables. Il faut espérer que la commission ne tiendra pas pour lettre morte cette disposition, d'autant que l'administration des Domaines qui y est représentée saura utilement le lui rappeler.

A cette valeur intrinsèque de l'immeuble, doivent s'ajouter d'autres éléments :

1° La valeur des haies, clôtures, arbustes et tous accessoires de la maison.

(1) Cfer Rép. Prat. Dalloz, V° Expropriation, n° 783.

2° Dans certains cas, l'exproprié peut faire valoir une valeur d'affection et de convenance personnelle, lorsque, par exemple, la propriété est un bien héréditaire auquel il est particulièrement attaché et qu'il habite. Lorsque l'immeuble est loué, ce dommage ne doit pas entrer en ligne de compte¹.

3° On devra en déduire, éventuellement, la plus-value, conformément aux dispositions de l'article 44 de la loi.

Cette compensation pouvant s'appliquer aux différentes catégories d'indemnités, nous l'étudierons séparément.

2° Dommages accessoires.

L'indemnité doit comprendre, outre la valeur de l'immeuble déterminée ainsi que nous l'avons vu, tout le préjudice subi par l'exproprié, à condition que ce préjudice soit occasionné directement par l'expropriation elle-même².

Mais l'indemnité ne doit comprendre que la réparation du dommage actuel et certain subi par l'exproprié. Ainsi trouvons-nous la notion de Dommage actuel et certain d'une part, comme complément de l'indemnité d'expropriation et d'autre part comme seul élément de réparation, dans le cas où les servitudes créent un préjudice en dehors de toute expropriation.

Nous étudierons, dans ce paragraphe, les règles afférentes au dommage actuel et certain, il sera seulement précisé au paragraphe suivant, les conséquences qu'elles entraînent dans le cadre de l'article 9.

Cette notion de dommage actuel et certain est consacrée par de nombreux arrêts de jurisprudence dans des espèces différentes³; le dommage doit être direct actuel et

(1) Voir répertoire général alphabétique de droit français, V° expropriation n° 2838.

(2) Cfer Dalloz répertoire pratique, V° expropriation n° 751 et répertoire général alphabétique, V° expropriation n° 2864.

(3) Les arrêts sont multiples, citons spécialement : Cass. D. P. 80.1.81. Cass. 14 mars 1887. D. P. 1888-1-184. Cass. 16 juillet 1902. S. 03-95; 23 janvier 1905. S. 1905-1-240. Cass. 9 janvier 1907. S. 1907-1-96. Cass. 31 juillet 1907. S. 1908-1-294. D. P. 1921-1-102. S. 1927-3-17 et la note de M. Mestre. D. P. 1931-1-40.

certain. Ce principe est admis tant par la Jurisprudence de la Cour de Cassation que celle du Conseil d'Etat, mais la compétence étant attribuée aux Tribunaux Judiciaires, nous étudierons les règles admises par la Cour de Cassation.

Le dommage doit être *direct* tout d'abord.

Bien que la loi ne le dise pas, il est indispensable que le dommage soit la suite directe de l'expropriation ou de la servitude¹. Ce principe est toujours consacré par la Jurisprudence et par la Doctrine, ne peuvent donner lieu à indemnité, les dommages qui ne résultent pas directement de l'expropriation.

Citons par exemple : si on doit faire entrer dans l'indemnité les frais de déménagements occasionnés par le déplacement de l'exproprié, on ne saurait tenir compte de ce que dans le déménagement des meubles de prix auraient été brisés, parce que la perte qui en résulte tient à la négligence ou au défaut de surveillance et non à l'expropriation².

Il doit être actuel et certain.

La jurisprudence a toujours défendu ce principe, qu'un dommage actuel et certain peut seul donner lieu à réparation, à l'exclusion de dommage « hypothétique et éventuel » ; un arrêt récent de la Cour de Cassation vient de préciser l'acception de ces termes³.

Le principe était admis de longue date, avons-nous dit ; mais la Jurisprudence avait tendance à interpréter le terme « actuel » dans le sens « présent » ; un préjudice ne pouvait donner lieu à réparation que s'il était « né »⁴. L'arrêt précité, a, au contraire défini d'une fa-

(1) Rapport Conseiller Pilon, D. P. 1932-1-102.

(2) Voir répertoire général alphabétique, V^o expropriation n^o 2914 et voir différents cas cités par Crépon, Code annoté de l'expropriation, article 38, n^o 164 et s.

(3) Voir réq. 1^{er} juin 1932, D. P. 1932-1-102 et rapport du Conseiller Pilon. Voir également sur le même arrêt la note de M. Mazeaud au S. 1933-1-49. Voir D. H. 1934 p. 202.

(4) Voir notamment répertoire général alphabétique, voir expropriation, n^o 2896.

çon précise, qu'un préjudice *futur*, pourvu qu'il fut certain et susceptible d'évaluation immédiate, pouvait donner lieu à réparation.

Le problème a été exposé d'une façon particulièrement nette dans le rapport de M. le Conseiller PILON :

« Un préjudice éventuel ne peut justifier une condamnation actuelle en réparation. C'est exact, mais il en est autrement s'il s'agit, non d'un préjudice éventuel dépendant d'événements qu'il est impossible de connaître avant leur réalisation, mais d'un préjudice futur et certain, et susceptible d'évaluation immédiate ».

La doctrine déclare également :

« Un préjudice qui n'est pas encore réalisé, peut justifier une condamnation actuelle, si sa réalisation est dès maintenant certaine, parce qu'il sera le développement certain d'un préjudice actuel en évolution ou incertain seulement quant à sa quotité; ou encore, si, bien qu'ayant un caractère éventuel, il doit être la suite ou la répétition d'un préjudice actuel ¹.

Il n'est donc pas nécessaire qu'un préjudice soit immédiatement réalisé, pour donner droit à une indemnité; dès lors qu'il est certain qu'il se produira, il convient de le réparer.

Ce préjudice futur pourra être la répétition ou la continuation d'un préjudice actuel; « lorsque son évaluation est immédiatement possible, il serait absurde de contraindre le juge à rejeter une action qu'il admettra le lendemain. Ce serait l'obliger à rendre dans la même affaire une infinité de jugements successifs, chaque fois qu'il s'agit d'un dommage susceptible de s'échelonner sur plusieurs années; il importe que le Tribunal puisse, d'un seul coup, ordonner réparation, non seulement du préjudice subi au jour du jugement, mais de celui qui se réalisera dans l'avenir » ².

A ce titre, il devra comprendre, par exemple, tous les frais et débours auxquels aura été obligé le propriétaire,

(1) Planiol et Ripert. Obligations par Esmein, T. 6, n° 544.

(2) H. et L. Mazeaud. Op. Cit. T. I. n° 216 et s.

tels les frais de signification aux fermiers-locataires, etc.; constituent également un dommage actuel et certain, les dépenses nécessaires pour créer une nouvelle installation et se replacer dans la situation où l'on trouvait au moment de l'expropriation (frais de remploi) ¹.

De même, le dommage consistera dans la dépréciation de la parcelle, lorsqu'elle restera au propriétaire après démolition de l'obstacle gênant ou de la partie d'immeuble; éventuellement, dans la gêne apportée à la Jouissance du terrain, ainsi que dans la dépense faite pour coordonner la partie de la propriété restante, à la disposition ultérieure des lieux ².

Mais, devra être considéré comme éventuel, le préjudice subi par un commerçant qui se plaint de ce que l'interdiction de construire lui enlève des clients.

Lorsque sera présentée devant le Jury, une demande d'indemnité en réparation du droit éventuel, il devra être statué par une disposition alternative; les Tribunaux Judiciaires statueront sur le bien fondé de la demande. Ce principe est d'ordre public. Il ne peut y être dérogé par entente entre les parties.

L'indemnité totale déterminée par l'ensemble de ces éléments, est la juste rémunération de la dépossession du propriétaire contre son gré.

Si ce dernier avait, en effet, volontairement mis en vente son domaine, totalement ou partiellement, il eut été contraint de subir la loi de l'acheteur et aurait pris son parti des éléments accessoires, notamment de la dépréciation et des frais de remploi.

Au contraire, une collectivité qui fixe son choix sur un terrain à sa convenance, doit subir la loi du vendeur et le rembourser de tout le dommage qu'elle lui impose. La juste et préalable indemnité est nécessairement bien supérieure à ce prix.

Dans le cas particulier où des acquisitions récentes

(1) D. 1884-1-344 et note. V° également Rép. prat. Dalloz, voir expropriation n° 739.

(2) Rép. général alphabétique, V° expropriation, n° 2865.

viennent d'être faites pour la création de l'aérodrome lui-même, il devra être tenu compte du fait que les prix payés au propriétaire comprennent ces éléments et on les différenciera des acquisitions autres, faites entre particuliers; majorer les prix des acquisitions faites par l'organisme expropriant des divers éléments que nous venons de signaler aboutirait à les compter deux fois, créant ainsi la hausse spéculative, prohibée par le décret-loi du 8 août 1935.

*
**

Requisition d'expropriation totale.

L'Administration de l'Air peut vouloir exproprier seulement une partie de l'immeuble; elle en a la possibilité, mais si les propriétaires le requièrent par une déclaration formelle adressée au Président de la Commission, elle sera dans l'obligation de l'acheter en entier (article 43).

Si peu importante que soit la portion d'un bâtiment atteinte par l'expropriation, le propriétaire est en droit d'exiger qu'on lui achète la totalité du bâtiment¹; mais il faut qu'il forme un seul corps².

L'emprise totale d'un bâtiment, entraîne, de plein droit, l'emprise du sol sur lequel ce bâtiment est assis.

En la circonstance, l'Administration n'a pas besoin du sol; elle pourra donc le rétrocéder, mais un acte nouveau sera nécessaire, car elle en est devenue propriétaire; à moins, cependant, qu'il n'ait été précisé que l'expropriation visait seulement la construction et non le sol; cette restriction est assurément possible, en se basant sur l'article 43.

Enfin, le dernier alinéa de cet article : « il en est de même de toute parcelle de terrain, qui par suite du morcellement, se trouve réduite au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la parcelle, ainsi ré-

(1) Crépon. Code annoté de l'expropriation art. 50, n° 3.

(2) Rennes, 5 décembre 1867. D. 69-1.103.

duite, est inférieure à 100 ares », pourra trouver son application dans le cas d'une maison entourée d'un jardin.

II

Matériaux non durables et plantations.

Dans ce cas, l'indemnité est réglée conformément aux dispositions des articles 10 à 20 de la loi du 29 décembre 1892, c'est-à-dire qu'à défaut d'accord amiable, le Conseil de Préfecture sera compétent.

Disons immédiatement, d'ailleurs, que lorsque les parties ont fixé par une convention préalable, le montant de l'indemnité et qu'il y a ensuite une difficulté d'interprétation sur cette convention, c'est le Tribunal Civil qui est compétent, alors que cette convention a été passée avec les représentants de l'Administration¹.

Résumons brièvement la procédure instituée par ces articles.

Après la fin de l'occupation temporaire « ou à la fin de chaque campagne » la partie la plus diligente saisit le Conseil de Préfecture, selon les règles de la loi du 22 juillet 1889.

Le propriétaire doit mettre en cause les divers intéressés; sinon, il reste chargé, envers eux, des indemnités qu'ils pourraient réclamer.

L'action en indemnité est prescrite par un délai de 2 ans.

Enfin, la loi fixe certaines règles pour l'évaluation de l'indemnité. Nous examinerons successivement les observations qu'appelle la compétence du Conseil de Préfecture, dont certaines ne laissent pas de présenter une réelle importance; puis, les règles de fixation des indemnités.

A. Procédure.

I. — La loi a prévu, pour ce cas spécial, la procédure

(1) C. E. 17 janvier 1868, 8 mars 1861, 26 février 1870 etc...

administrative; cette compétence est contraire au principe indiqué plus haut, c'est-à-dire, que lorsqu'il y a atteinte à la propriété, comme condition de l'exécution d'un travail public, la compétence est normalement judiciaire; au contraire, lorsque l'atteinte est une conséquence du travail public, la compétence est administrative¹.

L'attribution administrative dans le cas d'occupation temporaire est elle-même une exception à la règle sus-indiquée et il eut été plus logique de ne pas l'étendre à notre espèce; mais l'infraction à un principe, si elle peut paraître fâcheuse, n'aurait qu'une importance toute relative, si elle n'entraînait pas, dans la pratique, certaines difficultés d'application, ainsi qu'il se produit, comme nous l'indiquons plus loin.

II. — Si l'on applique strictement les dispositions de l'article 10 de la loi de 1892, la demande d'indemnité ne pourra être présentée qu'après l'exécution des travaux; l'indemnité n'est donc pas préalable comme dans le cas de l'expropriation; cette règle, qui est justifiée pour l'occupation temporaire, puisque l'indemnité ne peut être évaluée qu'après la fin de ladite occupation, se conçoit moins bien dans notre cas; néanmoins, c'est une prérogative dont l'Administration pourra se servir, puisqu'elle lui permet de faire exécuter les travaux avant même que l'indemnité soit fixée.

On pourrait tirer argument pour soutenir la thèse inverse des termes de l'article 8 de la loi du 4 juillet 1935.

« A l'intérieur des zones définies par l'article 2 ci-dessus, peut être ordonnée, *moyennant indemnité*, la suppression ou modification de bâtiments », et dire que la suppression ne peut être ordonnée que si l'indemnité est fixée au préalable; mais, en réalité, il n'est pas dit « moyennant indemnité préalable » et puisqu'il faut ap-

(1) Cfer Conclusion M. Tessier, arrêt du Conseil d'Etat, 16 juillet 1909, Rec. p. 5, et 4 et Blaevoët, op. cit., 4 et s.

pliquer les règles des articles 10 à 20 de la loi du 29 décembre 1892, il convient de le faire dans leur intégrité.

Il y aura donc lieu, pour l'Administration de l'Air de faire établir des procès-verbaux de l'état des lieux, conformément aux dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 29 décembre 1892.

Le représentant de l'Administration, devra adresser, au propriétaire, une notification par lettre recommandée, pour indiquer le jour et l'heure où il compte se rendre sur les lieux; il l'invite à s'y trouver ou à s'y faire représenter pour procéder contradictoirement à la constatation de l'état des lieux. En même temps, il informe le maire de la Commune, par écrit. Entre la notification et la visite des lieux, il doit y avoir un intervalle de dix jours au moins.

Si le propriétaire ne se présente pas sur les lieux, le maire lui désigne d'office un représentant.

Le procès-verbal qui doit fournir les éléments nécessaires pour évaluer le dommage, est dressé en trois expéditions destinées, l'une à être déposée à la mairie et les deux autres à être remises aux parties.

Si les parties ou les représentants sont d'accord, les travaux autorisés par l'arrêté peuvent être commencés aussitôt; sinon, il faut saisir le Conseil de préfecture et les travaux commencent après la décision du Conseil de Préfecture.

III. — L'action en indemnité du propriétaire ou autres ayants droits, est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation. Dans notre cas, ce délai courra du moment où l'obstacle a été modifié ou supprimé.

On peut craindre que les propriétaires tardent à exécuter les travaux et prolongent ainsi indirectement le délai de deux ans; mais ce risque est vain, car l'article 14, relatif aux sanctions, prévoit que faute par les propriétaires d'exécuter les travaux prescrits, il pourra y être

procédé par l'Administration à leurs « frais risques et périls ».

Notons ici que la demande de réparation pour dommage actuel et certain doit être faite dans un délai d'un an (article 9), à dater de la publication du décret d'établissement des servitudes.

Il eut été préférable que ce délai soit uniformément fixé à un an. Pour l'expropriation il n'est naturellement pas prévu de délai, puisque l'indemnité est préalable à l'expropriation.

IV. — Un autre point, également, doit être précisé « l'article 9 de la loi du 4 juillet 1935 dispose « dans les autres cas, l'indemnité sera réglée conformément aux articles 10 à 20 de la loi du 29 décembre 1892 ». La loi prévoit donc, uniquement, le règlement de l'indemnité, mais ne précise aucune règle pour la suppression des obstacles, alors que pour les matériaux durables, il devra être procédé à l'expropriation. Etant donné que l'article 8 de la loi du 4 juillet 1935 dispose que la suppression peut être ordonnée, on pourrait en conclure que l'Administration ou la Collectivité pourra exiger cette suppression sans formalité préalable.

Néanmoins, par application des règles de droit commun, et par analogie avec les règles de la loi de 1892 (article 5), l'Administration ou la collectivité, devra notifier sa demande à l'intéressé par lettre recommandée, en l'invitant à faire connaître l'indemnité qu'il réclame. Si un accord amiable ne peut intervenir, l'Administration pourra exiger l'exécution des travaux, avant même que l'indemnité soit fixée. Mais le propriétaire peut ne pas déférer à l'ordre donné; l'Administration doit alors le poursuivre devant le Tribunal Correctionnel, conformément aux dispositions de l'article 14 que nous étudierons en détail à la sous section « Sanctions ».

V. — Une autre difficulté se présente encore.

La partie la plus diligente devra saisir le Conseil de

Préfecture; dans le cas où le débiteur de l'indemnité est l'Etat, un Département ou une Commune, rien n'est plus simple; au contraire, lorsque le débiteur sera une Société ou Association privée, ou une Chambre de Commerce, le Conseil de Préfecture aura à trancher un litige entre deux organismes privés : le titulaire de l'agrément et le propriétaire.

Ceci est absolument contraire aux règles admises en la matière. Nous avons indiqué précédemment les raisons de cette anomalie ¹.

Quoiqu' il en soit, c'est une situation de fait que le législateur devrait modifier, mais qui s'impose actuellement, en l'état des textes.

B. Calcul de l'indemnité.

Les articles 13 et 14 précisent les éléments de l'indemnité :

Article 13 : « Pour l'évaluation de l'indemnité, il doit être tenu compte, tant du dommage fait à la surface, que de la valeur des matériaux extraits... ».

Article 14 : « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale à la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité ».

Nous examinerons les règles établies par ces articles, et nous verrons qu'elles sont basées sur les mêmes principes que l'expropriation, savoir : l'indemnité comprend la valeur de la construction supprimée et le dommage actuel et certain subi par la suppression de la construction ou de la plantation.

L'indemnité doit comprendre trois éléments ² :

- a) valeur des matériaux extraits,
- b) dommages causés à la surface,
- c) dommages accessoires.

(1) Cfer supra, p. 114.

(2) Cfer Graziani, Thèse Paris, 1928, p. 127 et s. et Répertoire Dalloz, V^o Travaux Publics, n^o 594 et s.

Le premier élément de calcul ne s'applique pas à notre espèce;

Le second, dommages causés à la surface, est, dans notre cas, la valeur de la construction supprimée ou modifiée, ou des plantations.

Le troisième élément constitue en réalité un aspect spécial du dommage causé à la surface; c'est le dommage actuel et certain.

a) *Valeur de la construction ou des plantations.*

Cette valeur devra être appréciée d'après les mêmes principes généraux que ceux fixés pour les constructions en matériaux durables et comprendre outre la valeur de la construction supprimée, les divers éléments qui accroissent sa valeur.

b) *Dommage actuel et certain.*

Nous avons précisé ci-dessus, la théorie civiliste du dommage actuel et certain; la jurisprudence administrative repose sur des principes analogues¹.

Le dommage doit être actuel et certain.

De même que la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat estime que l'expression « actuel » doit se comprendre en ce sens qu'un dommage pour ne donner lieu à réparation, doit être, non pas « présent, mais susceptible d'être évalué immédiatement; à ce titre, un dommage futur mais inévitable donnera lieu à réparation². L'indemnité devra comprendre tout le préjudice causé et la dépréciation subie.

Le dommage actuel et certain, pourra résider, par exemple, dans la privation d'un commerce ou d'une industrie³, dans la diminution de la clientèle²; mais il faut qu'il y ait une exploitation régulière⁴.

Lorsqu'un terrain a été acheté dans le but d'exploiter

(1) C. E. 22 février 1855; 15 mars 1844, p. 157; 30 mars 1854, p. 256. Voir Christophle. Traité théorique et pratique des travaux publics, 2^e édition, n° 2278 et s.

(2) C. E. 12 juillet 1864, rec. P. 638; 11 mai 1883, p. 878.

(3) C. E. 21 mars 1861, p. 216, 28 novembre 1873, p. 883, 14 Juillet 1858. Rec. p. 522.

(4) C. E. 16 novembre 1878, p. 878.

un Commerce, l'indemnité à allouer n'est pas celle de la valeur de la récolte qu'il a fallu couper en vue de la construction, mais le dommage résultant de ce que le propriétaire sera obligé d'acheter un autre terrain pour exercer son commerce¹.

Le Conseil d'Etat a refusé de comprendre dans l'indemnité, au cas d'occupation temporaire, l'impossibilité de construire pendant la durée de l'occupation temporaire²; mais cet arrêt ne saurait trouver son application dans notre cas, car l'interdiction est permanente.

§ 2. — *Domage sans suppression ni réduction d'obstacles ou de plantations.*

L'article 9 dispose : « Toutes les fois que l'établissement des servitudes dans l'intérêt de la navigation aérienne, conformément aux dispositions qui précèdent, cause aux propriétés qui en sont grevées un dommage actuel et certain, il est dû aux propriétaires et à tous les ayants droit, une indemnité proportionnée aux dommages qu'ils éprouvent ».

Cette indemnité est à la charge de l'Etat lorsqu'il s'agit d'un aérodrome lui appartenant et à la charge de la Collectivité intéressée dans les autres cas.

Cette demande d'indemnité devra à peine de forclusion, parvenir, suivant le cas, au Ministère de l'Air ou à la Collectivité intéressée, dans le délai d'un an, à compter de la publication du décret prévu à l'article 6.

A défaut d'accord amiable entre l'intéressé et le Ministère de l'Air, ou la Collectivité intéressée, les contestations relatives à cette indemnité, seront jugées par les Tribunaux Judiciaires.

En règle générale, les actes législatifs ne donnent pas lieu, à moins de dispositions contraires, à l'octroi de dommages-intérêts; une responsabilité pour faute ne saurait

(1) C. E. 30 mai 1884, p. 478, 11 décembre 1855, p. 960.

(2) C. E. 26 décembre 1890, p. 1008, 17 février 893, p. 153.

en effet être admise au sujet des actes législatifs; ainsi ne donnent pas lieu à indemnités les servitudes dans le voisinage des routes, chemins de fer, ou cours d'eau navigables; de même, les fabricants de tabac dont l'industrie s'est trouvée supprimée, n'ont pas eu d'indemnités, etc...

Mais, très souvent en fait, le législateur accorde des indemnités; il en est ainsi pour « l'établissement du monopole de fabrication et vente d'allumettes; (Loi 2 août 1872) perte de récoltes détruites pour lutter contre le phylloxéra, (Loi 15 juillet 1878) suppression de bureau de placements payants, (Loi du 14 mars 1904), etc...

La loi du 4 juillet 1935 adopte cette règle qui paraît très équitable.

Dans le cadre de l'article 9 le dommage actuel et certain existera essentiellement dans deux cas :

- a) ou bien il est interdit de construire,
- b) ou bien il est interdit de planter.

Interdiction de construire.

L'interdiction de construire n'entraînera pas à coup sûr l'octroi d'indemnité; bien au contraire, lorsque le terrain sera à usage de prés, vignes, qu'il sera d'une façon générale un terrain de culture, il n'y aura pas lieu à indemnité; sans doute, il est possible de construire sur tout terrain, pourvu qu'il soit suffisamment résistant; mais cela ne suffit pas pour lui donner la valeur de terrain à bâtir.

Dans le cas, au contraire, où le terrain est vraiment « terrain à bâtir », il pourra être dû une indemnité¹.

Le critérium de terrain à bâtir n'est pas toujours facile à déterminer et dans chaque cas la question de fait prédominera. Peut-on, cependant, donner quelques directives générales ?

Assurément un terrain loti en parcelles, doté de rues et de canalisation est du terrain à bâtir; l'indemnité devra être la différence entre la valeur du terrain à bâtir et la

(1) Voir arrêt du Conseil d'Etat Leb., 1929, p. 802.

valeur du terrain de cultures dans la région avoisinante.

Mais il ne faudrait pas y ajouter le coût des travaux d'aménagements pratiqués par le propriétaire lotisseur, lorsqu'il est l'ayant droit.

On pourrait dire que le dommage « présent » est celui de la valeur de ces travaux et le dommage « futur » mais certain, celui de la différence de valeur entre le terrain à bâtir et le terrain de cultures grevé de servitudes¹.

Celle-ci devra être appréciée eu égard aux restrictions apportées par les servitudes à l'exercice normal de la culture.

Bien que non loti, un terrain pourra, dans certains cas, être considéré comme terrain à bâtir; par exemple, s'il est situé aux abords immédiats d'une agglomération en développement. Encore faudra-t-il se montrer infiniment prudent, dans les communes rurales, en particulier, où les terres situées à proximité du bourg, ne pourront qu'exceptionnellement être considérées comme terres à bâtir.

Un commencement de construction, pourvu qu'il soit antérieur aux dates déterminées pour la période « critique », donnera le caractère de terrain à bâtir.

En sera-t-il de même lorsque le propriétaire fournira des plans d'architecte ou d'entrepreneur sur ses projets de construction ?

Pas obligatoirement parce qu'une entente est toujours possible. Le tribunal sera juge de la sincérité des titres produits devant lui.

b) *Interdiction de planter.*

Il pourra, dans certains cas, être interdit de planter; ces interdictions viseront pratiquement la zone de 20 m. dans laquelle la hauteur permise est 0 m. 60 et la zone de 500 m. où la hauteur permise est de 2 m.

(1) M. Mazead estime au contraire « Nous croyons actuel et non futur le dommage résultant de la diminution de la valeur de la propriété, cette dépréciation existe en effet dès l'installation et non pas seulement le jour où le propriétaire voudra vendre ». Voir Note au S. 1933-1-49.

Pour évaluer l'indemnité, il devra être considéré, essentiellement, si les cultures ou plantations interdites sont d'un revenu inférieur à celles autorisées.

On devra tenir compte de la nature du sol, du climat, des coutumes régionales, des règles d'assolement qui conduiraient, dans certains cas, à laisser inculte, tout au moins périodiquement, une partie des terrains (en particulier dans la zone de 20 mètres).

Il a été jugé que lorsque les parcelles sont devenues impropres à la culture, l'indemnité doit être égale à la valeur du sol¹.

*
**

La demande doit être présentée à peine de forclusion dans un délai d'un an, partant de la publication du décret d'établissement des servitudes, selon les formes prescrites par l'article 6, c'est-à-dire avis donné au public et affichage.

A défaut d'acord amiable, l'indemnité est fixée par les Tribunaux Judiciaires.

§ 3. — *Règles communes aux diverses catégories d'indemnités.*

Certaines règles sont communes aux diverses catégories d'indemnités.

1° *A qui incombe l'indemnité :*

La loi du 4 juillet 1935 attribuait à l'Etat le soin de payer toutes les indemnités à provenir de l'application de la loi; mais un décret-loi du 30 octobre 1935, a décidé que l'indemnité serait à la charge de l'Etat pour les aérodromes créés par lui ou lui appartenant, et aux Collectivités intéressées dans les autres cas.

(1) C. E. 18 mai 1906, Rec. p. 449.

Le rapport annexé à ce décret s'exprime ainsi :

« Or, s'il est normal, que le Ministère de l'Air assure le paiement des indemnités pour chacun des terrains d'Etat qui créés dans un but d'intérêt général, jalonnent les itinéraires nationaux et internationaux, il n'en est pas de même pour les terrains créés par les Départements, les Communes, les Chambres de Commerce et l'ensemble des collectivités visées par la loi ».

En conséquence, l'indemnité est à la charge de l'Etat ou des collectivités publiques ou privées, selon les propriétaires.

La loi accorde, en contre partie à ces collectivités, le bénéfice de la présomption de mauvaise foi que nous étudierons ci-dessous. De même, les infractions aux dispositions de loi pourront être constatées par des agents commissionnés à cet effet.

2° *Compensation de plus-value.*

L'article 44 du décret-loi du 8 août 1935 et 14 de la loi du 29 décembre 1892, prévoient que dans certains cas, l'indemnité pourra être compensée par la plus-value prise par la propriété ou le reste de la propriété, par suite de l'exécution des travaux.

Ces deux articles sont rédigés en des termes analogues. « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale à la propriété » cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation de l'indemnité.

La question est importante, en notre espèce tout spécialement, lorsque l'indemnité sera la réparation du dommage actuel et certain causé par l'interdiction de construire; en effet, souvent, le caractère de « terrain à bâtir » sera la conséquence de la création de l'aérodrome.

La plus-value doit être *immédiate et spéciale*.

A ces qualités qu'imposent la loi, s'ajoutent celles définies par la Jurisprudence.

Les règles sur la plus-value, découlent surtout d'arrêts

du Conseil d'Etat plus que de la Cour de Cassation; mais il ne paraît pas logique de faire une étude séparée des deux Jurisprudences, car elles sont très voisines.

Pour donner lieu à compensation, la plus-value doit être tout d'abord *certaine et tangible*, c'est-à-dire que le travail public doit avoir augmenté la valeur économique de l'immeuble et non pas seulement avoir constitué un profit particulier à une personne, profit qui s'éteindrait par transmission de la propriété¹; elle doit être immédiate, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être éventuelle et hypothétique.

— *notable*, on peut penser que la plus-value pour être prise en compte, devra, par analogie avec les règles du décret-loi du 30 janvier 1935 sur les plus-values, atteindre au moins 15 %.

— elle doit être surtout *directe* et *spéciale*.

Le terme est toujours repris dans les arrêts du Conseil d'Etat, mais sans qu'on puisse y trouver une règle très précise; il a été défini par M. le Vavas seur de Précourt. « La plus-value doit être directe en ce sens qu'elle doit être produite par un travail public exécuté aux abords même de l'immeuble² ».

Le Conseil d'Etat a ainsi admis, que l'amélioration de tout un quartier d'une ville par un ensemble de travaux, créait une plus-value qui pouvait être compensée avec le préjudice causé par ces travaux³, ou par la création du chemin de fer⁴.

Il faut reconnaître que dans des cas voisins il l'a refusée, car il estimait que la plus-value était indirecte⁵.

Spéciale. La plus-value doit être spéciale à l'immeuble touché et non pas avoir profité à un autre immeuble du

(1) Ripert. Thèse 1904. Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution de Travaux Publics et Graziani, Thèse 1928. L'occupation temporaire.

(2) Conclusion de M. le Vavas seur de Précourt sous arrêt du Conseil d'Etat du 16 avril 1886, p. 373 et s.

(3) 9 août 1888, p. 789; 20 mars 1871, p. 283.

(4) C. E. 18 mars 1869, p. 285, en ce sens Cass. D. P. 1880-1-81.

(5) 3 août 1876, p. 929; 14 novembre 1879, p. 699; 19 juin 1891, p. 471; 27 avril 1894 p. 293; 22 mai 1896, p. 438, etc.

même propriétaire¹; mais la Jurisprudence n'impose nullement qu'elle soit exclusive à cet immeuble².

Elle doit en outre être *concomitante*.

Tous les cas de compensation admis par le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation, concernent les plus-values résultant de travaux contemporains du dommage.

Le dommage causé à un immeuble ou l'expropriation d'un immeuble, donne lieu à compensation de plus-value, parce que les travaux sont faits dans le même espace de temps.

Au contraire, dans notre espèce, deux cas peuvent se présenter.

Dans certains cas, l'établissement des servitudes, cause du dommage, est nettement postérieure à la création de l'aérodrome, origine de la plus-value; il apparaît qu'il sera alors difficile de faire intervenir la compensation de plus-value, ne serait-ce, d'ailleurs, que parce qu'il serait difficile d'apporter la preuve que la plus-value est une conséquence directe de la création de l'aérodrome.

Au contraire, lorsque l'établissement des servitudes et la création de l'aérodrome se produiront dans le même laps de temps, on pourra admettre la compensation de plus-value.

L'appréciation de la simultanéité des deux opérations, sera une question de fait, dont seront juges les juges du fonds. La jurisprudence déclare que la plus-value ne peut aller jusqu'à refuser toute indemnité³, mais elle a admis qu'elle pouvait être réduite à un franc !⁴.

Disons, d'ailleurs, que dans la pratique, la Jurisprudence n'admet qu'assez difficilement la compensation et que seront sans doute assez rares les cas dans lesquels l'Administration pourra obtenir satisfaction.

(1) C. E., 13 décembre 1889, p. 177 et 31 juillet 1891, p. 593 et Cass. 11 mai 1859, D. P. 1859-1-207.

(2) Cfer Ripert, op. cit., p. 70. Conclusions Le Vavas seur de Précourt, Cfer Graziani, p. 133.

(3) Cass. 15 novembre 1858, D. P. 1859-1-25; 28 janvier 1848, D. P. 1845-5-186; 26 janvier 1857, D. P. 1857-1-44.

(4) D. P. 1864-5-147.

*
**

Dans certains cas il ne sera pas dû d'indemnité, pour la suppression de constructions en application du plan de servitudes, c'est lorsque les propriétaires tomberont sous l'application de l'article 10, que nous avons étudié dans un paragraphe séparé, en raison de son importance.

SECTION VI. — MODIFICATION ET EXTINCTION DES SERVITUDES.

La loi prévoit en son article 6, la suppression ou la modification des servitudes.

« Elles (les servitudes) sont supprimées ou modifiées par décret pris dans les mêmes formes ».

D'autre part, nous avons vu que les aérodromes à grand trafic étaient protégés à 4 kms. La radiation sur la liste de ces aérodromes, entraîne le retour de la protection à 2 kms.

Nous étudierons tout d'abord, les possibilités de modifications, puis l'extinction.

§ 1. — *Modifications.*

La modification du plan doit être faite par décret pris dans les mêmes formes que le Décret les établissant.

On pourrait se demander, étant donné que la loi a déclaré : « ne peuvent avoir effet que les plans d'établissement de servitudes approuvés dans le délai de deux ans..... », si les modifications ne devraient pas intervenir dans ce délai. On pourrait tirer argument de ce que, par voie de modifications profondes, l'Administration pourrait changer entièrement le plan primitif établi dans le délai légal et tourner ainsi la loi.

Nous ne le pensons pas, et ce pour deux raisons :

1° Si l'on interprétait aussi strictement cette disposition, on aboutirait à lui dénier tout effet; l'établissement du plan d'ensemble nécessitera certainement le délai de deux ans; on ne pourrait donc jamais faire de modifications, tout au moins celles ayant pour objet l'aggravation des servitudes, car il va sans dire que l'Administration pourra toujours renoncer aux dispositions dont elle peut se prévaloir.

2° Il n'est pas à craindre que l'Administration puisse abuser de ce droit de modification; en effet, d'une part, l'aggravation de servitudes risque toujours d'entraîner l'octroi d'indemnités et surtout, il faut se rappeler que le décret modificatif sera soumis à l'enquête et à l'avis du Conseil d'Etat.

Les modifications pourront donc intervenir à tout moment.

Une autre modification peut également intervenir. C'est celle qui résultera de l'inscription ou de la radiation de l'aérodrome sur la liste des aérodromes à grand trafic; « l'inscription porte la distance d'interdiction à 4 kms et la radiation la ramène à 2 kms ».

Rappelons qu'à notre sens il faut pour que l'inscription porte ses effets, que le plan d'établissement à 2 kms ait été établi dans le délai légal; elle ne saurait rouvrir le délai de deux ans, si l'Administration n'a pas fait établir le premier plan.

§ 2. — *Extinction.*

« Les servitudes sont supprimées par décret pris dans les mêmes formes ».

Le retrait de l'agrément donné à une collectivité ne saurait entraîner la suppression des servitudes; cette règle est certes très normale, car le retrait d'agrément peut être motivé par des raisons de mauvaise gestion d'un aéro-club et non par le désir de l'Administration de supprimer un aérodrome.

A la vérité, on eut pu concevoir que l'extinction soit réalisée plus simplement. Un arrêté ministériel aurait dû pouvoir entraîner la suppression, étant entendu qu'il en eut été fait la même publicité que celle du plan approuvé : avis du dépôt de l'arrêté donné au public par les maires des communes et par voies d'affiches.

*
**

Lorsque l'Administration n'a pas établi les plans dans les délais voulus, il n'y a pas à proprement parler extinction, il y a inexistence de servitudes.

APPENDICE

Comparaison avec les dispositions des décrets relatifs à l'aménagement et à l'embellissement des villes et de la Région Parisienne.

Deux décrets pris en application de la loi du 14 mars 1919 - 19 juillet 1924, régissent la matière. Ils sont tous deux en date du 25 juillet 1935 et visent le premier la création de projets régionaux d'urbanisme, le second l'aménagement de la Région Parisienne.

Résumons brièvement l'objet de ces décrets pour étudier les conséquences qu'ils entraînent au point de vue des autorisations de construire.

Ces décrets ont pour but d'empêcher que des initiatives privées entravent la réalisation des plans d'aménagement d'embellissement des Villes pour assurer la défense de l'urbanisme.

Aux termes du premier décret, les communes ayant un même intérêt industriel, commercial ou autre peuvent se constituer en un groupement régional (article 1^{er}). Un projet régional d'aménagement est étudié et établi sous la direction d'un Comité Régional dont la composition est fixée par l'article 3. Le projet est soumis à une Commis-

sion Supérieure d'Aménagement, d'embellissement et d'extension des villes créée au Ministère de l'Intérieur et enfin approuvé et déclaré d'utilité publique par un Décret rendu en Conseil d'Etat (article 4, 5, 6).

La formation d'un groupement régional entraîne les conséquences suivantes :

a) des mesures préventives au Décret approuvant le projet-article 10.

Dès la constitution par décret de groupement régional et jusqu'à déclaration d'utilité publique du projet régional, il est indispensable de demander l'autorisation de construire pour toutes constructions ou additions à des constructions, existantes, projetées sur le *territoire des communes intéressées*. Les demandes sont adressées au Maire de la Commune qui les transmet au Préfet. Celui-ci peut décider qu'il sera sursis à la construction jusqu'à la publication du décret approuvant le dit projet régional si le projet est susceptible de rendre plus onéreux l'exécution du plan régional.

Des règles analogues sont édictées par les articles 11, 12 et 13 pour les projets de loissement, les établissements, classes, le défrichement des bois et forêts.

b) Règles à dater du jour d'approbation du projet, (article 15 du décret et article 10 de la loi du 19 juillet 1924).

A dater de ce jour, seuls les propriétaires et locataires d'immeubles atteints par le plan doivent demander l'autorisation de construire.

L'autorisation de construire pourra être refusée si la Commune intéressée ou à son défaut le Conseil Général peut effectuer les travaux visés dans le projet dans un délai de 15 ans (ou de 30 ans); dans le cas contraire l'autorisation devra être accordée, à moins que les collectivités, communes ou syndicats de communes ne préfèrent exproprier l'immeuble.

Ces règles s'appliquent à la Région parisienne mais il convient de noter comme différence essentielle que le Groupement régional est d'ores et déjà constitué.

Indemnités.

Il y a à ce sujet une assez grande différence entre l'aménagement de la Région Parisienne et celui des autres communes.

Pour les communes autres que la région parisienne, les communes ou Conseils Généraux doivent s'ils n'exécutent les travaux, procéder à l'expropriation de l'immeuble. C'est la seule indemnité que puisse percevoir l'intéressé.

Au contraire, pour la Région Parisienne, il est prévu différentes règles :

a) si, sur une propriété atteinte par le tracé d'une voie non encore ouverte un bâtiment a été édifié, la voie en question doit être ouverte dans un certain délai (15 ans ou 30 ans suivant le cas); faute de quoi, le propriétaire reprend son terrain et a droit à une indemnité pour le dommage actuel et certain qu'il a subi (article 5).

b) si le maire a refusé l'autorisation de construire, l'expropriation devra être effectuée dans un délai de 15 ans et une indemnité pour le dommage subi par le refus de construire entre la date du refus et la date d'expropriation pourra être accordée (article 6).

c) les servitudes de voie, d'hygiène et d'esthétique touchant l'alignement et le retrait des bâtiments par rapport à l'alignement, l'utilisation du sol, la répartition des immeubles entre diverses zones, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, le prospect des pièces habitables, la dimension des cours n'ouvrent droit à aucune indemnité (art. 15).

d) les autres servitudes, grevant spécialement certaines propriétés, n'ouvrent un droit à indemnité qu'au profit

des propriétaires qui subissent un dommage actuel et certain.

Comparaison avec la loi du 4 juillet 1935.

Il résulte de ce court exposé, qu'il est possible d'interdire la construction d'immeubles dont l'existence serait susceptible de rendre plus onéreux les plans d'aménagement; or les créations d'aérodromes peuvent être comprises dans le projet; en fait le Ministère de l'Air est représenté à la Commission Supérieure des Villes et peut ainsi donner son avis sur les projets d'aménagement et indiquer que certaines constructions sont de nature à rendre plus coûteuse la création d'un aérodrome.

Mais il y a lieu de noter que l'article 22 du décret relatif à la région parisienne prévoit que les dispositions la concernant peuvent être étendues à d'autres régions du territoire National.

Ceci entraîne en particulier que les règles relatives aux indemnités pour dommage actuel et certain causé par le refus de construire ou pour certaines servitudes pourront leur être appliquées.

Il convient de noter que l'article 6 prévoit que les dispositions que nous venons d'indiquer relatives à la création de voies peuvent s'appliquer à des « espaces libres publics ».

Les décrets permettent donc d'interdire d'édifier des constructions aux abords d'aérodromes si ceux-ci sont compris dans des plans d'aménagement; si la loi du 4 juillet 1935 n'avait pas existé, la protection de la navigation aérienne aurait pu être assurée dans certains cas très spéciaux, par application des décrets précités.

Le Ministère de l'Air aurait pu obtenir, non pas certes que l'on supprimât certains immeubles gênants, mais qu'on empêchat la construction de nouveaux immeubles, à condition d'en assurer l'expropriation dans les délais précités si les travaux n'étaient pas réalisés ainsi qu'une limitation en hauteur des constructions.

Pour la Région Parisienne et les régions que par application de l'article 22 précité auraient demandé à bénéficier du décret relatif à la Région Parisienne, les indemnités à verser eussent été de deux sortes.

1° représentation de la valeur de la parcelle acquise ou expropriée, lorsqu'il y aurait eu expropriation.

2° indemnité représentative du dommage actuel et certain.

Pour les autres régions, l'indemnité consiste simplement en la valeur de l'immeuble exproprié, si dans un délai de 15 ans ou 30 ans suivant le cas, les travaux ne sont pas réalisés.

Le Ministère aurait donc pu, même sans l'existence de la loi du 4 juillet 1935 obtenir une certaine protection, de la navigation aérienne, mais dans des conditions très limitées; il eut fallu, que l'aérodrome existant ou projeté soit compris dans un plan régional d'aménagement. Mais alors qu'avec la loi sur les servitudes lorsque le Ministère de l'Air refuse un permis de construire il n'est tenu de payer que le dommage actuel et certain, il eut été obligé avec les textes en question d'exproprier la parcelle sur laquelle il a refusé de laisser construire.

La protection réalisée eut donc été, d'une part assez peu efficace et d'autre part coûteuse.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

(Loi du 4 juillet 1935).

La Navigation aérienne doit être protégée, contre certains obstacles qui en raison de leur hauteur, de leur isolement et surtout de leur faible visibilité sont particulièrement dangereux, tels que téléferiques, pylônes, cheminées d'usine, lignes électriques.

Ces dernières doivent être soumises à un régime particulier car elles créent un risque permanent d'incendie; nous avons précédemment indiqué le nombre des accidents survenus par le fait d'obstacles isolés dans la campagne et cela suffit à justifier les mesures des titres II, III et IV de la loi.

Les dispositions applicables à l'ensemble du territoire sont précisées dans la loi sous trois titres différents :

1° Le Ministre de l'Air peut imposer sur l'ensemble du territoire le balisage de tous les obstacles qu'il juge dangereux;

2° Les lignes électriques et les câbles de guidage électro-magnétique sont soumis à certaines autorisations spéciales;

3° Il en est de même pour les transporteurs aériens.

SECTION I. — POSSIBILITÉ D'UNE PRESCRIPTION
DE BALISAGE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.

L'article 11 de la loi dispose :

« Le Ministre de l'Air pourra sur toute l'étendue du territoire français, prescrire le balisage de jour et de nuit ou de jour seulement de tous les obstacles qu'il estimera dangereux pour la navigation aérienne.

Le modèle de ce balisage sera fixé par le Ministère de l'Air.

Les frais d'installation et d'entretien de ce balisage seront à la charge de l'Etat, sauf pour les lignes de transport d'énergie électrique ou les câbles pour transporteurs aériens; dans ce cas, lesdits frais seront à la charge des exploitants qui, s'ils contestent la nécessité du balisage, pourront porter l'affaire devant le comité mixte permanent auprès du ministère des travaux publics chargé de l'étude des questions relatives à la protection de la navigation aérienne par rapport aux distributions d'énergie, comité institué par arrêté du ministre des travaux publics en date du 18 janvier 1930 ».

Un principe général est donc posé : le Ministre de l'Air peut prescrire le balisage de jour et de nuit ou de jour seulement de tout obstacle qu'il jugera dangereux pour la navigation aérienne.

Il n'était pas possible légalement de définir les obstacles dangereux, d'autant, nous l'avons dit, que le danger d'un obstacle réside non seulement dans sa hauteur mais dans sa faible visibilité, dans son isolement par rapport à des agglomérations ou à des mouvements de terrains.

De même, il a été déclaré « le modèle de balisage sera fixé par le Ministre de l'Air ».

Les conditions de balisage ne pouvaient non plus être légalement définies : elles sont précisées par des circulaires administratives.

Enfin, les frais de balisage sont à la charge de l'Etat,

sauf pour les lignes de transport d'énergie électrique et les câbles pour transporteurs aériens.

Nous examinerons successivement les conditions dans lesquelles pourra s'opérer le balisage et ensuite l'imputation des frais, car cette question présente une difficulté d'interprétation.

§ 1. — *Modalités du balisage.*

Les obstacles dangereux pour la navigation aérienne que l'on peut rencontrer sur l'ensemble du territoire sont essentiellement :

1° *Obstacles d'origine naturelle.*

a) Accidents du sol : chaînes de montagne, pics, falaises,

b) arbres, isolés ou en groupes.

2° *Constructions en maçonnerie, de grand diamètre apparent.*

a) bâtiments, constructions industrielles, ouvrages d'art,

b) monuments, ruines.

3° *Constructions en maçonnerie de faible diamètre apparent.*

Tours, cheminées d'usine, clochers.

4° *Constructions ajourées en charpente métallique ou en bois.*

Chevalements, pylones.

5° *Lignes électriques.*

6° *Câbles de transporteurs aériens.*

L'application de la loi comprendra deux stades :

1° Relevé des obstacles existants non encore balisés.

2° Balisage des obstacles nouveaux.

Lorsqu'il aura été décidé de baliser des obstacles qu'il s'agisse de ceux existants actuellement ou créés dans l'avenir il y sera procédé par les soins des Services constructeurs locaux (Ponts-et-Chaussées, Chefferies du Génie, Directions des Travaux Maritimes) conformément aux indications données par le Ministère de l'Air, sauf pour les lignes de transports d'énergie électrique et les câbles pour transporteurs aériens.

Pour ceux-là, le balisage en sera effectué par les concessionnaires ou exploitants selon le modèle indiqué par le Ministère de l'Air.

La réalisation technique du balisage sera parfois assez difficile, surtout lorsqu'il s'applique à des obstacles d'une grande longueur (lignes électriques notamment) : l'entretien et la surveillance du balisage ne manquera pas également d'entraîner de réelles difficultés pratiques.

§ 2. — *Imputation des frais.*

L'article 11 de la loi du 4 juillet 1935, alinéa 2, prévoit que « les frais d'installation et de balisage des obstacles seront à la charge de l'Etat, sauf pour les lignes de transport d'énergie électrique ou les câbles pour transporteurs aériens; dans ce cas, lesdits frais seront à la charge des exploitants... ».

Cette disposition soulève deux observations.

1° La loi s'applique-t-elle aux lignes de transport et de distribution d'énergie électrique ou seulement aux lignes de transport.

2° S'appliquera-t-elle aux lignes et câbles existants avant la loi du 4 juillet 1935 ou seulement à celles installées postérieurement à la loi.

*
**

1° Notons, tout d'abord, que la législation distingue les lignes de transport et celles de distribution.

Cette distinction apparaît moins dans la loi du 15 juin 1906 que dans le décret du 29 juillet 1927.

Dans la loi, on trouve la distinction dans les intitulés des titres, mais n'étant pas l'objet d'un vote spécial il ne conviendrait pas d'en tirer un argument définitif¹; dans le décret du 29 juillet au contraire, la distinction est nettement établie notamment par l'article 36.

Enfin, disons qu'elle est d'usage et de pratique courante au Ministère des Travaux publics.

D'autre part, un principe général est admis en droit, une disposition exceptionnelle, soit de sa nature, soit par tout autre motif, comporte par elle-même de la restreindre au cas pour lequel elle est prévue². En conséquence, nous estimons que la loi ne vise ici que les seules lignes de transport à l'exclusion des lignes de distribution³.

Il n'est pas toujours très facile de distinguer les lignes de distribution des lignes de transports. Certaines lignes, les lignes d'alimentation par exemple, bien qu'elles soient du « transport » sont souvent comprises dans une concession de distribution.

Le régime juridique n'est donc pas un critérium suffisant, non plus que la définition donnée par l'article 11 « sont lignes de transport les lignes reliant des usines productives entre elles ou avec des postes de transformation ou de sectionnement ou encore reliant des postes entre eux ».

On considère généralement que les lignes de transport sont celles qui transportent le courant sans effectuer de vente⁴.

2° La loi s'applique-t-elle aux lignes existantes avant le 4 juillet 1935 ou à celles installées postérieurement à la loi.

A priori, les termes de la loi étant généraux, il ne sau-

(1) Cfer. Répertoire général alphabétique de Droit François V° Lois et Décrets, n° 360.

(2) Ibidem, n° 310.

(3) En ce sens Guillien, op. cit., p. 15.

(4) Voir Blaeoët, op. cit., p. 147.

rait y avoir de distinction; nous croyons cependant que la portée de cet article ne peut être générale. Cette règle est commandée par l'équité, et résulte des principes généraux en la matière et aussi, croyons-nous, d'un arrêt du Conseil d'Etat en date du 1^{er} mai 1936.

I. — L'équité tout d'abord : le balisage de lignes de transport peut être très onéreux; car il pourra s'étendre sur de très grandes longueurs, quelque soit le procédé technique employé; utilisation du courant à haute tension par lampes spéciales, ou ligne nouvelle à basse tension fixée sur les supports de la ligne principale, il paraît inadmissible d'imposer à des concessionnaires de très lourdes charges dont ils n'ont pu tenir compte dans le prix de vente du courant.

II. — « La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif » article 2 C. C.

Si le principe est simple, l'application est parfois délicate; lorsque les conséquences d'un acte juridique se développent à la fois sous l'ancienne et sous la nouvelle loi.

On admet couramment que la loi ancienne s'applique lorsqu'il y a droits acquis et la loi nouvelle aux seules expectatives.

Certes, le critérium en est parfois délicat et toute définition « serait dangereuse et décevante » ¹.

En l'espèce et sans vouloir pousser plus loin l'étude de ce principe, on peut dire, croyons-nous, que les concessionnaires de transport d'électricité, ont un droit acquis; toutes modifications à leurs droits devraient entraîner une indemnité.

L'installation des lignes a été autorisée à la suite d'une procédure longue et complète, au cours de laquelle chaque Département ministériel intéressé a pu défendre ses intérêts; il serait anormal, croyons-nous, qu'on puisse ensuite demander la modification de la situation,

(1) Voir Rapport Procureur Général Sarrut au D. P. 1917.1.81.

surtout lorsqu'elle entraîne des conséquences aussi lourdes, sans y apporter la contrepartie d'une indemnité.

Il ne convient pas, à notre sens, d'invoquer l'article 68 du décret du 29 juillet 1927, qui dispose « le permissionnaire ou le concessionnaire doit toutes les fois qu'il en est requis par l'autorité compétente, pour un motif de sécurité publique ou dans l'intérêt de la voirie, opérer à ses frais le déplacement des parties de canalisation qui leur sont désignées. Il ne résulte pour lui, de ce fait, aucun droit à indemnité ».

Outre que ce texte est d'application assez délicate, il ne vise que les déplacements de lignes et non leur balisage¹.

III. — *Application de la Jurisprudence.*

L'espèce est la suivante :

L'Union d'électricité et l'Electricité du Nord-Est Parisien s'étaient pourvues devant le Conseil d'Etat, en demandant l'annulation d'une décision du Ministre de l'Air, en date du 26 septembre 1929 qui mettait à leur charge les frais de balisage d'une ligne de distribution d'énergie électrique, installée à proximité du Bourget et dont l'installation n'avait été autorisée par le Ministre de l'Air que sous condition d'un balisage de jour et de nuit.

Entre autres moyens, à l'appui de leur demande, ces Sociétés invoquaient l'antériorité de leur concession sur le Service public, pour la protection duquel des sujétions leur étaient imposées, et qu'elles ne sauraient donc être tenues de les subir sans indemnité.

Dans son mémoire en réponse, l'Administration déclarait qu'il ne saurait y avoir d'antériorité de la part des concessionnaires, car le Service fonctionnait avant qu'elles n'aient demandé l'autorisation d'établir leurs lignes.

Le Conseil d'Etat dans ses considérants déclare :

(1) Voir sur cette question, Blaivoët, *Revue Générale d'Electricité*, T. XXIII, page 289.

« Considérant d'autre part, que le moyen subsidiaire tiré par la Compagnie de l'antériorité de sa concession sur l'organisation du Service Public intéressé, présente à juger une question qui se rattache à l'interprétation et à l'exécution du contrat de concession passé par elle avec l'Etat : qu'il appartient au Conseil de Préfecture, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII, de connaître en premier ressort de cette question, et que par suite le conseil d'Etat, saisi directement, n'est pas compétent pour statuer » ¹.

Le Conseil d'Etat n'a donc pas repoussé le moyen des Sociétés, mais les a renvoyées devant le Conseil de Préfecture; on peut donc en tirer la conclusion que si cette antériorité était démontrée, le Conseil d'Etat aurait pu être donné raison aux Sociétés.

Nous entendons, d'ailleurs, ne tirer de cet arrêt qu'une présomption en faveur de notre thèse et non pas un argument définitif, car on ne saurait préjuger la décision définitive du Conseil d'Etat sur la question et, au moment où se sont passés les faits, la loi du 4 juillet 1935 n'était pas intervenue.

Donc, à notre sens, les frais de balisage pourront être mis à la charge des concessionnaires, toutes les fois que l'installation sera postérieure à la loi du 4 juillet 1935.

Il conviendra de prendre pour point de départ, la date de la concession régulièrement accordée, selon des dispositions de la loi du 15 juin 1906 et du décret du 29 juillet 1927, que la concession soit donnée ou non avec déclaration d'utilité publique.

Dans le cas d'installations irrégulières, c'est-à-dire antérieures à l'acte de concession, le transporteur ne pourra arguer de l'accord des différents départements ministériels intéressés et dans ce cas pourra, à notre sens, bien que l'installation en fait ait été réalisée avant le 4 juillet 1935, être obligé de supporter les dépenses de balisage.

*
**

(1) C. E. du 1^{er} mai 1936.

Ces dispositions sont certes au point de vue aéronautique, très intéressantes; mais elles ne laisseront pas d'entraîner dans la pratique des inconvénients assez graves, en raison de la difficulté technique des installations et surtout de leur entretien.

C'est ce que souligne M. le Professeur Mestre.

« La réalisation de ces mesures et en particulier l'entretien du balisage nous semble susceptible de provoquer de sérieuses difficultés, le balisage pour les lignes de transport, sera appelé à fonctionner parfois sur des parcours considérables : il sera soumis aux intempéries, aux accidents, aux interruptions possibles du courant et sa surveillance sera difficile¹.

Lorsque les concessionnaires soit de transport. d'énergie électrique ou de transports par câble aérien, contesteront la nécessité du balisage, ils pourront porter l'affaire devant le Comité mixte permanent auprès du Ministère des Travaux Publics. Ce Comité a été institué par un arrêté du Ministère des Travaux Publics en date du 18 janvier 1930.

Il a pour mission d'étudier les questions relatives à la protection de la navigation aérienne par rapport aux distributions d'énergie.

Il comprend des représentants des Ministères des Travaux Publics et de l'Air, des industries électriques et enfin des Sociétés aéronautiques.

Cette demande d'avis a lieu naturellement sans préjudice des recours possibles devant les juridictions administratives, selon les règles du Droit commun².

Il est essentiel de remarquer que le concessionnaire ne pourra baser son recours devant le Comité Mixte, que pour inopportunité du balisage et non parce qu'il serait trop coûteux ou gênant³, il est certain qu'il lui sera fort

(1) Le Génie Civil, T. CIX, p. 190. Guillien, op. cit., p. 19.

(2) Ce sont bien les Tribunaux administratifs qui sont compétents car les distributeurs d'énergie électrique sont des concessionnaires de Travaux Publics. En ce sens Mestre. Note au S. 1924-1-84 et Blaevoët, op. cit., p. 146.

(3) Le Goff. Les Servitudes aériennes, Revue Générale de Droit aérien, T. IV, 1935, p. 193.

difficile d'apporter la preuve de cette inutilité du balisage.

Devant le Conseil d'Etat, au contraire, la régularité juridique de la décision ministérielle pourra seule être soulevée⁴.

SECTION II. — DISPOSITIONS SPÉCIALES AUX LIGNES
DE DISTRIBUTION D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE
ET AUX CABLES DE GUIDAGE ÉLECTROMAGNÉTIQUE.

Le projet de loi soumis au Parlement, comportait un article qui décidait : « Les dispositions de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906, sont applicables aux installations de câbles électromagnétiques devant être utilisés par les navigateurs aériens ».

Cet article avait l'objet suivant : Le Ministère de l'Air avait mis sur pied un programme comportant l'établissement de lignes de guidage électromagnétique, qui sont destinées à permettre aux aéronefs de se diriger en vol, par temps de brume ou la nuit.

Ces lignes de guidage servent à l'émission de signaux de reconnaissance, au moyen de l'énergie électromagnétique rayonnée. Elles ne constituent pas, à proprement parler, des lignes électriques servant exclusivement à la transmission des signaux; non plus que des lignes, ayant pour objet, de transporter de l'énergie électrique d'un point à un autre.

Il s'ensuit que l'Administration n'a pu se servir, pour installer la ligne de guidage du Bourget-Dugny à Luzarches en direction de Boulogne, ni de la loi du 28 juillet 1885 relative à l'établissement, à l'entretien et au fonctionnement des lignes télégraphiques et téléphoniques, ni de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie.

Elle a été conduite à appliquer la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui édicte une procédure longue et compliquée.

(4) Mestre, Le Génie Civil, T. CIX, p. 190.

L'emploi de cette procédure était d'ailleurs, en droit, très contestable, car les règles de l'expropriation ne sont pas applicables lorsqu'il n'y a pas transmission de propriété. Les Services se sont servi de la loi du 3 mai 1841, pour exproprier « une servitude d'implantation de poteau et une servitude de surplomb » ; la procédure a été admise par le Tribunal Civil et aucun pourvoi n'a été formé ; mais à la vérité, il faut se réjouir de ce que la loi du 4 juillet 1935, ait donné la possibilité légale d'établir ces câbles ¹.

L'application de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 aux câbles de guidage, les faisait bénéficier de certaines servitudes que nous préciserons plus loin et qui permettaient de réaliser de précieuses économies de temps.

Le Rapporteur de la loi à la Chambre des Députés, M. Chaubin-Servinière, a estimé que cette disposition devait être retenue, mais qu'il était « indispensable de profiter de l'application prévue en la matière, de l'article 12, de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, pour combler une lacune et prévoir le Ministère de l'Air qui n'existait pas au moment du vote de cette loi, parmi les départements ministériels qui doivent être obligatoirement consultés aux termes de ce texte législatif ».

C'est pourquoi, le titre III prescrit une série de mesures destinées à assurer le contrôle effectif du Ministère de l'Air sur les installations électriques. Ces dispositions ont essentiellement pour effet de consacrer légalement les ententes interministérielles précédemment étudiées.

§ 1. — *Lignes électriques.*

Une remarque préliminaire doit être faite : la loi de 1906 s'applique-t-elle aux seules lignes de Distribution d'Energie Electrique, ou également aux lignes de transport, c'est-à-dire « à celles qui transmettent le courant d'une

(1) La Jurisprudence est très nette à cet égard. D. P. 1926-1-68, D. H., 1924, p. 410, D. P. 1932-1-102.

usine productrice à une autre, d'une usine à des sous-stations de transformation, ou entre sous-station de transformation, sans effectuer de ventes, suivant la définition donnée dans l'article du décret du 29 juillet 1927.

Le Ministère des Travaux Publics opine dans ce sens; il a répondu à une question écrite de M. le Député Borrel, que la loi du 15 juin 1906 s'appliquait bien à l'établissement des lignes à haute tension ¹.

M. Blaevoet estime, que si le Ministère des Travaux Publics a raison d'utiliser le seul texte qu'il ait à sa disposition, il est certain qu'au moment où l'article 12 a été rédigé, on ne songeait qu'à des conducteurs de très faible section et qu'il serait absolument nécessaire d'avoir de nouvelles dispositions, pour tenir compte des réalités actuelles ².

M. Mestre déclare également que la loi du 15 juin 1906, s'applique aussi à une ligne transportant l'énergie électrique, quel que soit le voltage des lignes considérées. « La question n'est pas pour nous de savoir ce qu'e le législateur de 1906 aurait dû faire; il s'agit de rechercher quelles sont les solutions juridiques résultant de ces textes tels qu'ils sont » ³.

La réponse doit donc être affirmative. Nous étudierons successivement, chacune des dispositions de la Loi qui s'appliquent aux différentes catégories de lignes électriques.

1° Lignes n'empruntant en aucun point de leur parcours des voies publiques.

L'article 2 de la loi du 15 janvier 1906, est ainsi complété : « Dans tous les cas, l'accord du Ministre de l'Air est requis et il doit en être justifié ».

Cet article fixe les conditions d'exploitation des distri-

(1) Débats parlementaires. Chambre des Députés, Mai 1924, p. 2205.

(2) Blaevoët, Des atteintes à la propriété privée à raison des Travaux Publics, p. 148.

(3) Propriétaires et Distributeurs d'Énergie Électrique, p. 4. Cfer dans le même sens, Rapport Conseiller Pilon D. P., 1932-1-102.

butions d'Energie Electrique, n'empruntant en aucun point de leur parcours, des voies publiques.

Elles peuvent être exploitées sans autorisation, ni déclaration, sauf lorsque leurs conducteurs doivent être établis en un point quelconque à moins de 10 m. de distance d'une ligne téléphonique ou télégraphique préexistante, il faut alors une autorisation délivrée par le préfet en conformité de l'avis émis par l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Dans les deux cas, l'accord du Ministre de l'Air devra désormais être requis. D'autre part, lorsque, pour faire cesser les troubles qui seraient survenus par l'installation de ces lignes dans les transmissions télégraphiques et téléphoniques, il y aura lieu de déplacer ou modifier les lignes télégraphiques ou téléphoniques, l'accord du Ministre de l'Air devra également être obtenu.

M. le Professeur Mestre signale à ce sujet :

« Une disposition fort anodine en apparence, a pour effet de bouleverser le régime précédemment établi, en ce qui concerne les distributions qui n'empruntent les voies publiques sur aucun point de leur parcours. Aux termes des articles 2 et 4 combinés de la loi du 15 juin 1906, cette distribution était libre, en principe, sauf l'intervention du Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, en cas d'installation susceptible de provoquer des perturbations dans le fonctionnement des réseaux télégraphiques ou téléphoniques.

C'est le dernier vestige de la liberté des distributions qui disparaît ainsi » ¹.

2° Lignes établies sous le régime des permissions de voirie de concession simple ou de concession avec déclaration d'utilité publique.

Dans les trois cas, l'article 14 de la loi prescrit que les projets sont examinés par les représentants des Services

(1) A. Mestre. Les réseaux électriques et les mesures prescrites par la loi du 4 juillet 1925 dans l'intérêt des aérodromes. Le Génie Civil, T. CIX, n° 9, p. 190.

intéressés, dans une conférence à laquelle prennent part, dans tous les cas, les représentants du Ministère de l'Air.

Si un accord n'intervient pas au cours de la conférence, l'affaire est soumise au Comité technique d'électricité. Si tous les Ministères n'adhèrent pas à l'avis de ce Comité, il est statué par décret en Conseil des Ministres.

D'autre part, les décrets portant règlement d'administration publique, seront contresignés par le Ministre de l'Air; de même que les arrêtés qui détermineront les conditions techniques auxquelles devront satisfaire les distributions d'énergie, au point de vue de la sécurité des personnes et des services publics intéressés.

En résumé, donc, le Ministère de l'Air est « Service intéressé »; certains lui accordaient déjà cette prérogative en application des circulaires 11 du 20 février 1925 et 66 du 12 septembre 1928 du Ministère des Travaux Publics; mais un doute subsistait à cet égard et nous estimons, quant à nous, qu'un accord interministériel, n'avait pas autorité pour donner ce rôle au Ministère de l'Air.

Donc, désormais, l'accord préalable du Ministère de l'Air sera requis dans tous les cas d'installation de lignes des Distributions d'Energie Electrique¹.

Enfin, le Ministre de l'Air sera représenté au Comité d'électricité créé par l'article 20 de la loi du 15 juin 1906.

Ce Comité devenu « Comité technique d'électricité » depuis le décret-loi du 16 juillet 1935 a essentiellement, des attributions d'ordre technique.

§ 2. — Câbles de guidage électromagnétique.

Nous avons indiqué que le projet présenté par le Gouvernement comportait simplement la mention que l'ar-

(1) L'article 11 prévoit aussi que les déclarations d'utilité publique des concessions seront prononcées par décret rendu en Conseil d'Etat après un avis du Ministre du Commerce, des P. T. T., de l'Agriculture et de l'Air.

ticle 12 s'appliquait aux câbles de guidage électromagnétiques et fixait séparément des règles pour les lignes électriques.

Cette mesure a été reprise par le législateur et la loi du 4 juillet décide « les dispositions qui précèdent sont applicables aux installations de câbles électromagnétiques de guidage devant être utilisés par les navigateurs aériens ».

Nous étudierons plus spécialement ces dispositions.

La loi accorde au concessionnaire, tout d'abord, le droit d'expropriation. Ceci, en l'espèce, ne constitue pas un avantage, puisque, pratiquement les installations des câbles sont faites par le Ministère de l'Air; on peut penser que certains câbles seront installés par des Départements, des Communes ou même des Chambres de Commerce, mais ceux-ci bénéficient d'ores et déjà de ce droit.

Les prérogatives les plus intéressantes conférées à l'Etat, par cet article sont les servitudes ci-après :

- 1° Servitude d'ancrage;
- 2° Servitude de passage;
- 3° Servitude de support aérien ou de canalisation souterraine;
- 4° Servitude d'élagage.

Nous étudierons successivement les droits de l'Administration et les garanties données aux propriétaires.

I. Droits de l'Administration.

A. — Servitude d'ancrage.

Cette servitude consiste dans le droit d'établir à demeure des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique soit sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on puisse y accéder par l'extérieur.

Tous les immeubles sont frappés de servitudes, mais uniquement à l'extérieur. On a voulu épargner aux occupants toute gêne et toute indiscretion ¹.

(1) Blaevoët, op. cit., p. 153.

D'autre part, le législateur a prescrit que les droits d'an-crage ne pouvaient s'exercer que sous réserve de cer-taines conditions de sécurité fixées par des règlements d'administration publique.

Mais une question se pose à ce sujet. Que se passe-t-il en l'absence de règlement ?

En l'absence de règlement déterminant les courants dangereux, il n'y a pas de limite à observer. Tel est l'avis de M. le Professeur Mestre : « Jusqu'à nouvel ordre, les distributeurs peuvent en user, à la seule condition de se conformer aux mesures d'ordre technique prescrites par l'Administration » ¹.

D'autre part, l'apposition de supports, sans autorisation du propriétaire et avant l'accomplissement des formalités de la loi, constitue une voie de fait dont la réparation est de la compétence des Tribunaux Judiciaires ².

B. Servitude de passage.

Elle consiste dans le droit de faire passer les conduc-teurs d'électricité, sous les mêmes conditions et réserves que celles spécifiées à l'alinéa précédent.

Rien de spécial n'est à signaler à ce sujet.

C. Servitude de support aérien ou de canalisation sou-terrain.

« Le concessionnaire peut « établir à demeure des ca-nalisations souterraines, ou des supports pour conducteurs aériens, sur des terrains privés, non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ».

Ce privilège ne s'exerce donc qu'à l'égard des terrains précités.

Ces termes sont analogues à ceux employés par la loi du 29 décembre 1892; aussi, malgré la suppression de l'ex-pression « suivant les usages du pays » il semble qu'il y

(1) Propriétaire et Compagnies de distribution d'énergie électrique (p. 4).

(2) D. P. 1930-1-137 et la note de M. Blaevoët et D. P. 1931-1-77.

ait lieu de se référer à la Jurisprudence établie à l'occasion de cette loi, pour la détermination des terrains clos. Nous préciserons davantage ces règles jurisprudentielles à l'occasion de l'étude du Décret-loi du 30 octobre 1935 fixant les servitudes imposées aux terrains destinés à l'Armée de l'Air.

D. Servitude d'élagage.

Les entreprises ont enfin le droit de couper les branches d'arbres, qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens, pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages ». Il ne faut pas confondre, d'ailleurs, élagage avec abatage. La servitude étant d'interprétation stricte ne peut être étendue. S'il était nécessaire de procéder à un abatage, il y aurait lieu de procéder à l'expropriation, à moins qu'en notre espèce, la proximité du câble, par rapport à l'aérodrome, puisse permettre l'application de la loi du 4 juillet 1935 (article 2).

E. Du droit de passage pour entretien des installations.

La loi du 15 juin 1906, n'a pas indiqué s'il était possible de passer sur les propriétés pour assurer leur entretien. Bien que tout ce qui a trait aux servitudes soit d'interprétation stricte, il paraît logique de répondre par l'affirmative.

« La réponse ne saurait être douteuse. L'article 682 du Code civil relatif à l'enclave, indique expressément que le propriétaire du fonds enclavé a un droit de passage en vue de l'utilisation agricole ou industrielle de son fonds, et que ce droit de passage s'exerce, non seulement sur l'immeuble dans lequel le fonds se trouve enclavé, mais encore, sur toute la série de terrains qui peuvent le séparer de la voie publique ¹.

(1) Mestre, Propriétaires et Compagnies de Distributions d'Energie Electrique, p. 15 et Cfer Sirey 1927-2-17. Cfer également D. P. 1932-1-102. Rapport de M. le Conseiller Pilon qui fait dériver ce droit de l'article 21 de la loi; Voir aussi Blaevoët, op. cit., p. 160.

Il serait absurde, au demeurant, de prétendre qu'on peut pénétrer sur les terrains privés pour y installer les lignes mais qu'on ne pourrait y venir pour les entretenir. Cela paraîtrait à la fois contraire au bon sens, au droit et à l'intérêt social.

II. *Garanties du propriétaire.*

Nous analyserons sommairement ces questions.

a) Il est précisé dans l'article 12, que l'exécution des travaux n'entraîne aucune dépossession; la pose d'appuis sur les murs ou façades, ou sur les toits ou terrasses de bâtiments, ne peut faire obstacle au droit du propriétaire, de démolir, réparer ou surélever. La pose des canalisations ou supports ne saurait empêcher un propriétaire de se clôre ou de bâtir.

Le propriétaire devra, un mois avant d'entreprendre les travaux de démolition, réparation, surélévation, clôture au bâtiment, prévenir le concessionnaire par lettre recommandée, adressée au domicile élu par ledit concessionnaire.

Donc le propriétaire conserve le droit de bâtir ou de se clôre.

Mais deux cas peuvent se produire, selon que le concessionnaire a fait, ou non, une installation régulière.

Dans le premier cas, la clôture et le pylône devront subsister. En cas de différend, le Tribunal compétent sera le Tribunal Civil. Si le propriétaire désire, non pas seulement se clore, mais construire, la Compagnie devra modifier son installation pour la mettre en harmonie avec les travaux projetés; mais une servitude d'ancrage ou de support sur les toits pourra grever l'immeuble. C'est un cas où le grevé peut contrairement à l'article 701 C. Civ., rendre plus incommode l'exercice des servitudes.

En cas de différend, le Tribunal compétent sera le Tribunal civil, contrairement à la règle normale en matière de travaux publics, mis en raison de ce que le litige porte

sur une question de dépossession du ressort normal des Tribunaux judiciaires.

Dans le cas d'installation irrégulière, le propriétaire peut agir immédiatement, sans attendre le délai prévu par la loi, car il y a une véritable voie de fait. Il s'adressera soit au juge de paix au possessoire, ou au Tribunal Civil au pétitoire¹.

Ce droit du propriétaire est limité dans le cas où celui-ci agirait dans un but antisocial, dans l'intention de nuire. L'abus de droit trouverait alors son application, soit que le propriétaire ait fait construire dans le seul but de nuire, soit que dans le délai d'un mois précité, il n'exécute pas les projets qu'il a déclaré vouloir exécuter².

b) Les servitudes sont soumises à une certaine procédure.

Outre la nécessité d'obtenir la déclaration d'utilité publique, l'exécution des travaux faits en application des servitudes qui viennent d'être étudiées, doit être précédée d'une notification directe aux intéressés, et d'une enquête spéciale dans chaque commune; elle ne peut avoir lieu qu'après approbation du projet de détail du tracé par le Préfet.

Nous n'insisterons pas davantage sur ce point.

c) Enfin, des indemnités pourront être accordées pour le dommage causé par les servitudes. En cas où un accord amiable n'a pu intervenir, le juge de paix sera compétent en premier ressort; s'il y a expertise, il ne pourra nommer qu'un seul expert.

Les éléments de l'indemnité sont au nombre de deux; d'une part il faut tenir compte du dommage matériel causé par l'exécution des travaux, et d'autre part, du trouble de jouissance; mais l'indemnité ne pourra comporter que le dommage actuel direct et certain, selon les règles habituelles en la matière³.

(1) Mestre, Propriétaires et Compagnies de Distribution d'Energie Electrique, p. 19; Cfer Note au Sirey, 1924-1-289 et S. 1930-1-377.

(2) Blaevoët, op. cit., p. 165.

(3) Cfer notamment D. P. 1932-1-102, Rapport du Conseiller Pilon.

SECTION III. — DISPOSITIONS SPÉCIALES CONCERNANT
LES CÂBLES POUR TRANSPORTEURS AÉRIENS.

L'article 13 dispose :

« Indépendamment des dispositions prévues au titre 1^{er} pour les zones grevées de servitudes au voisinage des aérodromes, sont en outre soumises à une autorisation préalable du ministre de l'air, les installations de câbles pour transporteurs aériens, créées en dehors desdites zones, toutes les fois que ces câbles ou leurs supports doivent se trouver en un point quelconque de leur parcours, à une distance du sol supérieure à 25 mètres ».

Il est très heureux que la loi ait prévu ce genre particulier d'obstacles, car ils barrent souvent les vallées itinéraires normaux de l'aviation, à des hauteurs parfois très élevées, et sont fort peu visibles.

La loi ne vise que les câbles nouveaux à installer et non pas des câbles existants.

Outre les raisons d'équité et de bon sens qui commandent cette interprétation, la lettre de la loi ne saurait donner lieu à discussion; la loi s'exprime au futur : « devront être soumises à l'autorisation du Ministère de l'Air, les installations de câbles... » ¹.

Pour être soumis à l'autorisation préalable, il faut que les câbles ou leurs supports soient à plus de 25 m. du sol.

M. Joncour ² a justement indiqué qu'il y avait deux manières de compter cette distance au sol en un point donné.

On peut la compter soit sur la verticale du point, soit sur l'oblique qui le joint à la falaise la plus proche.

Mais nous n'adoptons pas l'opinion de M. Joncour sur ce point; il estime que la distance de 25 m. doit être calculée sur l'oblique; nous croyons au contraire qu'elle doit être comptée sur la verticale.

Un avion, dans une vallée, peut être amené à voler

(1) Cfer dans le même sens Joncour, op. cit., 165 et s.

(2) Ibidem.

assez bas, dès lors que le câble est à plus de 25 m. du sol il devient dangereux pour l'aviation.

Il n'existe pas de textes qui s'appliquent spécialement aux câbles pour transporteurs aériens. Néanmoins, ils ne sont pas installés sous le régime de la liberté entière.

Le régime est différent selon qu'il s'agit de transporteurs de personnes ou de transports de matériaux.

I. — *Transports de personnes.*

Une circulaire B. 57 du 28 septembre 1927¹ du Ministre des Travaux Publics précise :

« Il existe un certain nombre de chemins de fer ouverts au public, sans avoir donné lieu à concession ni à déclaration d'utilité publique. Ce sont des lignes de faible longueur et en général des funiculaires ou des chemins de fer à crémaillère dont la construction n'a nécessité aucune expropriation et qui, au lieu de desservir un courant général de circulation, ne s'adressent qu'à une catégorie restreinte d'usagers.

L'existence des voies ferrées de cette nature est parfaitement régulière et peut continuer à être autorisée. Mais cette absence de concession ne dispense pas l'Administration de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre et la sécurité des voyageurs. Les dites mesures doivent faire l'objet d'arrêtés municipaux, ou à défaut d'arrêtés préfectoraux qui, à l'avenir seront établis sur un modèle à préparer par l'Ingénieur en Chef ou l'agent voyer en chef du Contrôle des voies ferrées d'intérêt local. Ces arrêtés devront d'ailleurs organiser le contrôle de l'exploitation ».

Aux funiculaires et chemins de fer à crémaillère, il convient assurément de joindre les téléfériques.

Donc ces modes de transports peuvent être autorisés en dehors de toute concession, mais il convient de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre et la sécu-

(1) Recueil des Lois, Ordonnances, décrets, édité par le Ministère des Travaux Publics dit « Recueil Potiquet », p. 530.

rité des voyageurs. Le fonctionnement du téléphérique du Mont-Veyrier par exemple, est fixé par un règlement d'exploitation et par un arrêté municipal.

Désormais, une condition légale s'imposera à ceux qui se trouveront à plus de 25 m. du sol. Dans la pratique tous les téléphériques seront atteints par cette disposition.

L'autorisation devra être demandée soit directement au Ministère de l'Air, soit aux Préfets qui la transmettront avec leur avis et celui de l'Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées du Département.

II. — *Transporteurs aériens de matériaux.*

Ces transporteurs sont normalement utilisés par l'exploitation de mines et carrières; le régime de la loi de 1810 modifiée par la loi du 9 septembre 1919 leur est ainsi applicable.

Les transporteurs aériens sont assimilés aux chemins de fer miniers¹. Le Conseil d'Etat a estimé que la disposition de l'article 44 de la loi de 1810 « ne contient aucune limitation dans le mode des transports destinés à assurer, dans un but d'intérêt général, l'exploitation de la mine et que par conséquent elle englobe les câbles transporteurs aériens ».

Or, le contrôle de la construction appartient aux Ingénieurs en Chefs des Mines; l'autorisation légale devra être demandée soit directement au Ministère de l'Air, soit à ces fonctionnaires.

SECTION IV. — SANCTIONS.

Les sanctions prévues par l'article 14 du 4 juillet 1935 s'appliquent tant aux infractions, et aux servitudes imposées sur les terrains avoisinant les aérodromes, qu'à celles applicables à l'ensemble du territoire.

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 15 novembre 1929, D. H. 1930, p. 24.

Elles comportent, rappelons-le :

- a) une amende de 16 à 3.000 francs;
- b) des condamnations pénales résultant des accidents survenus par le fait d'un obstacle non balisé conformément aux règles de droit commun.
- c) l'obligation de procéder à l'apposition ou à l'entretien du balisage;
- d) la possibilité pour l'Administration d'y procéder elle-même aux frais, risques et périls des contrevenants, s'ils n'obtempèrent pas à l'ordre donné par l'Administration.

Mais il convient de remarquer que ces sanctions s'appliqueront soit aux concessionnaires de lignes électriques ou aux exploitants de transporteurs aériens, puisque ce sont seulement ceux-ci qui ont à supporter les frais de balisage. Dans les autres cas le balisage est établi et entretenu par l'Etat.

*
**

Disposition finale.

La loi est applicable à l'ensemble du territoire métropolitain à l'Algérie, aux Colonies et Pays de Protectorats relevant du Ministère des Colonies.

Le décret du 11 décembre 1936 a réglé les conditions de son application aux Colonies et Pays du Protectorat.

CHAPITRE VI

LES SERVITUDES

DU DECRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1935

Nous avons indiqué au chapitre I, le but poursuivi par ce texte; il est d'assurer à l'Armée de l'Air, en cas de conflit, un grand nombre de terrains d'atterrissage très rapidement utilisables, tout en permettant à l'Administration de réaliser des économies appréciables et aux propriétaires de conserver l'usage de leurs terres.

« Cette procédure qui confère ainsi à l'Administration un mode d'action nouveau, efficace et économique, a également l'avantage de sauvegarder le droit de propriété des particuliers » ¹.

Nous étudierons successivement les conditions d'établissement et les effets de ces servitudes.

SECTION I. — MODALITÉ DES SERVITUDES.

§ 1. — *Conditions d'imposition.*

« L'Administration de l'Air est autorisée, au lieu de recourir à la procédure d'expropriation, à imposer certaines servitudes aux terrains destinés, en partie ou en totalité à l'Armée de l'Air, lorsqu'il n'est prévu, pour ces terrains, ni constructions immobilières, ni occupation permanente »
Article 1^{er}.

(1) A. Mestre, Le Génie Civil, T. CIX, p. 190.

Deux conditions sont donc nécessaires :

a) Les terrains doivent être destinés à l'Armée de l'Air en partie ou en totalité

b) Il ne doit être prévu ni constructions immobilières, ni occupations permanentes.

Il serait apparemment très facile de tourner la 1^{re} condition, rien ne distingue un terrain destiné à l'Aéronautique Civile, de celui destiné à l'Aviation militaire; mais la seconde condition exclut toute idée de fraude, car les terrains créés pour les besoins de l'aviation civile, doivent, normalement, pouvoir être occupés d'une façon permanente et comportent un minimum de constructions immobilières.

Il est donc certain que l'Administration de l'Air n'utilisera les droits accordés par ce texte, que pour l'Armée de l'Air.

§ 2. — *Terrains soumis aux Servitudes.*

« Les servitudes ne peuvent être autorisées à l'intérieur des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes suivant les usages du pays ».

La formule adoptée par le décret-loi, est celle de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire.

Aussi, la Jurisprudence à suivre en la matière est donc celle de la loi de 1892; pour déterminer ce qu'il faut entendre par propriétés closes, la Jurisprudence à tendance à admettre que le critérium principal de la clôture équivalente, est celui de la solidité comparable à celle d'un mur : treillage en bois et fils de fer, en pisé, en planches ou palissades, et grands parapets de terre¹ constituent une clôture au sens de la loi; de même, une clôture naturelle, comme une haie ou un étang².

(1) Répertoire général alphabétique du Droit Français, T. 29, V^o Occupation temporaire, n^o 91.

(2) C. E. 18 novembre 1881, 7 mars 1861, 24 juillet 1934, p. 871.

Par contre, des talus de terre peu élevés et des fossés faciles à franchir, ne pourraient être considérés comme des clôtures équivalentes à des murs, ni des pieux supportant une ronce artificielle¹.

Il importe que la clôture soit continue.

« Si la clôture, par vétusté ou pour toute autre cause est dans un état tel, que l'accès de la propriété soit facile à tout venant et si elle ne forme pas une barrière continue aux envahissements du dehors, la propriété cesse d'avoir droit à une protection spéciale². (En ce sens C. E. 4 juin, 1823, 28 juin 1851, 21 mai 1867. Arrêt Maussabré, 12 février 1915).

De même, ne sont pas exemptées de la servitude, les parcelles qui, bien qu'entourées de murs, sont traversées par une avenue ouverte à ses deux extrémités et sur laquelle les tiers ont un droit de passage C. E., 13 août 1861.

Mais quelques brèches de minime importance ne doivent pas faire préjuger l'accès possible à tout venant. C. E., 6 février 1931. D. P., 1934, 3.40.

Le terrain doit être attenant à une habitation; c'est une question de fait qui devra être résolue dans chaque cas; signalons que le conseil d'Etat a jugé que constituait une propriété attenant, une propriété close de murs, bien que les bâtiments d'habitation soient eux-mêmes clos d'un mur, mais pouvaient communiquer par une porte, avec cette propriété. C. E., 8 août 1872.

Enfin, le mot habitation doit être pris dans son sens strict et le Conseil d'Etat a jugé, par exemple, qu'un pavillon de chasse ne constituait pas une habitation, pas plus que les bâtiments construits pour l'exploitation d'une carrière³.

La question s'est posée de savoir à quelle époque la clôture doit exister pour exonérer le fonds de la charge légale. Il serait aisé, en effet, à un propriétaire de se clore, dès qu'il a connaissance des intentions de l'Admi-

(1) C. E. 24 juillet 1934, p. 871. Voir plusieurs arrêts à la même date.

(2) A. Mestre, *Le Génie Civil*, T. XC, p. 151. Cfer également Blaevoët, *Des atteintes à la propriété privée*, p. 48 et s.

(3) Dalloz, *Répertoire Pratique*, V^o travaux publics, n^o 516.

nistration, pour être exempté de servitudes. L'arrêt Mausabré a précisé qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des terrains au moment où a été pris l'arrêté préfectoral autorisant l'occupation. Il y a lieu d'adapter cette règle aux dispositions du Décret-loi du 30 octobre, car il prévoit, non seulement une ordonnance qui autorise l'occupation des terrains, mais antérieurement à cette formalité, un arrêté préparatoire du Ministère de l'Air, qui fixe les terrains à l'intérieur desquels les agents de l'Administration peuvent pénétrer pour effectuer les études nécessaires, et un arrêté motivé, qui fixe les propriétés auxquelles les servitudes pourront être imposées.

A notre sens, c'est l'état des propriétés au moment de la prise du second arrêté, qui doit fixer les possibilités d'exemption.

§ 3. — *Nature des servitudes.*

Les servitudes sont de deux sortes.

Une servitude d'occupation temporaire pour l'aménagement du terrain.

Des servitudes permanentes.

I. — *Servitude d'occupation temporaire.*

Il ne faut point confondre les droits donnés à l'Administration sous ce titre, avec ceux accordés par la loi du 29 décembre 1892; ils sont infiniment plus larges.

L'article 3 les précise :

« D'une part, le droit d'exécuter des travaux préparatoires, tels que levés et sondages.

D'autre part, le droit d'exécuter les travaux suivants : travaux de nivellement, travaux de drainage, de comblement de mares et rigoles, de curage et rectification de ruisseaux, d'élagage ou d'abatage d'arbres, de dessouchage, l'enlèvement de clôtures fixes et leur remplacement

par des clôtures dont la dépose est facile; l'établissement de lignes télégraphiques ou téléphoniques aériennes ou souterraines, les travaux de détournement de routes et chemins, la création de voies d'accès nouvelles et d'aires de stationnement pour véhicules lourds et en général, toutes mesures nécessaires pour l'aménagement d'une plateforme d'atterrissage ».

L'Administration peut donc exécuter tout d'abord, des travaux préparatoires, analogues à ceux ouverts par la loi de décembre 1892 et il ne paraît pas utile d'insister.

Mais elle peut surtout effectuer tous les travaux énoncés au précédent alinéa, droits très larges résumés par le décret lui-même, sous la formule : « toutes mesures nécessaires pour l'aménagement d'une plateforme », on peut donc y faire tous travaux utiles à la création, d'un aéroport, sauf des installations immobilières; on doit noter spécialement, que l'Administration a, non seulement le droit d'aménager le terrain, mais d'y établir des lignes téléphoniques et d'y construire des voies d'accès.

II. — *Servitudes permanentes.*

Cet alinéa trouverait normalement sa place à la Section II « Effets des servitudes », mais le décret-loi a rapproché les deux natures d'obligations « temporaires et permanentes » et il serait sans utilité de les dissocier; aussi adopterons-nous le même plan.

Elles comportent « l'obligation de maintenir le sol en son état d'aménagement, l'interdiction d'y établir des haies vives, d'y creuser des fossés, d'y planter des arbres; en général d'y exécuter tous travaux et d'y faire toute culture qui pourraient constituer un obstacle à l'utilisation rapide du terrain en tant que plateforme.

Elles comprennent également le droit d'accès au terrain par les voies particulières ou cheminements, habituellement utilisées par le propriétaire fermier ou locataire, ou les voies créées par application de l'article 3.

Les articles 12 et 13 de la loi du 4 juillet 1935 établis-

sant des servitudes spéciales, dites servitudes dans l'intérêt de la navigation aérienne, seront applicables aux terrains faisant l'objet du présent décret ».

Trois catégories de charges résultent donc de cet article.

1° *Limitation des cultures et travaux.*

Il est interdit de faire des travaux ou des cultures qui seraient susceptibles de mettre obstacle à une utilisation du terrain en tant que plateforme.

S'il est relativement facile de définir les travaux qui sont interdits, car ils sont essentiellement ceux qui auraient pour résultat d'occasionner des dénivellations de terrain, il est plus délicat de fixer les cultures qui ne font pas obstacle à une utilisation rapide du terrain.

Aussi, la liste ci-dessous, est-elle seulement donnée à titre indicatif.

Pourront être autorisés : les céréales, froment, seigle, orge, avoine, maïs, sarrazin..., le lin (qui s'il s'arrache en culture normale, doit pouvoir être fauché rapidement, si on a seulement le désir d'aménager le terrain sans préoccupation du résultat de la récolte), les prairies naturelles ou semées de trèfle, luzerne, sainfoin.

Devront être défendus : tous les arbres, les vignes, les tubercules et racines : pommes de terre, topinambours, betteraves, navets, panais, rutabagas...; le houblon; les cultures maraîchères tels que pois, haricots, tomates, oignons, choux; le chanvre, le tabac.

D'une façon générale on devra interdire les cultures qui nécessitent outre l'arrachage ou le fauchage des récoltes, un travail de nivellement du terrain.

2° *Droit d'accès au terrain.*

Ce droit est le complément nécessaire de l'obligation du maintien du terrain en l'état édicté par l'alinéa précédent; il est indispensable que l'Administration puisse se rendre compte à tous moments du bon état du terrain.

Ce droit est plus qu'une servitude de passage, car il comporte un droit d'entrée et de visite du terrain.

Notons, à cet égard, que ce texte est plus précis que celui de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 qui accorde certaines servitudes à l'Administration ou aux concessionnaires de Distribution d'énergie électrique, mais ne précise pas qu'ils ont le droit d'accès pour examiner l'état de leurs installations. Rappelons que la doctrine et la jurisprudence s'accorde à leur reconnaître ce droit ¹.

Cet accès est permis, non seulement par les voies créées par l'Administration, mais aussi par celles habituellement utilisées par l'exploitant.

L'article 22 précise que les propriétaires, locataires, ou tous autres occupants, sont tenus de laisser pénétrer sur les terrains frappés de servitudes, les agents chargés par l'Administration de l'Air de vérifier l'état d'aménagement du sol et le respect des servitudes imposées.

Ces vérifications pourront comporter, pendant la période de l'année où le terrain est nu de récolte, l'atterrissage d'avions isolés; il ne saurait donc être question, d'y faire atterrir des escadrilles, pendant une période de manœuvres par exemple.

3° Protection de la loi du 4 juillet 1935.

Ces terrains ne bénéficient pas de l'ensemble des mesures protectrices édictées par la loi du 4 juillet 1935 contre tous les obstacles, mais uniquement de celles des articles 12 et 13 qui visent les lignes électriques et les câbles pour transporteurs aériens.

Leur étude montre que l'article 4 était en réalité inutile.

L'effet de l'article 12, que nous avons précédemment étudié, est d'imposer la nécessité d'une autorisation du Ministère de l'Air, pour l'installation de toutes les catégories de lignes électriques, et ce où qu'elles soient, c'est-à-dire dans les zones de protection d'un aérodrome ou en dehors des dites zones.

Il appartient donc à l'Administration, lorsqu'elle donne

(1) Cfer supra, p. 158.

ou refuse son accord au tracé d'une ligne électrique, de tenir compte de l'existence des plateformes prévus par le décret-loi du 30 octobre; et la meilleure preuve en est, que l'Administration qui jouissait antérieurement à la loi du 4 juillet 1935, par entente interministérielle, du droit d'approuver ou refuser son accord au tracé d'une ligne électrique, subordonnait son approbation, non seulement à l'existence d'aérodromes existants, mais aussi d'aérodromes seulement projetés.

L'article 13, d'autre part, dispose que les installations de câbles pour transporteurs aériens, créés en dehors des zones de protection des aérodromes, sont soumis à une autorisation préalable, toutes les fois que ces câbles, ou leurs supports, doivent se trouver en un point quelconque de leur parcours, à une distance du sol supérieure à 25 mètres.

Donc la protection contre ces obstacles, est assurée en tous points du territoire et point n'était besoin des dispositions susvisées du décret du 30 octobre 1935.

§ 4. — *Procédure d'imposition des servitudes.*

1. — *Procédure préparatoire.*

L'acte premier de la déclaration est une déclaration d'utilité publique, prononcée dans les conditions fixées par le décret du 8 août 1935, relatif à l'expropriation, qui a remplacé la loi du 3 mai 1841.

On a voulu par là, entourer l'imposition des servitudes des mêmes garanties que celles prévues pour l'expropriation, car elles peuvent porter des atteintes relativement importantes à la propriété privée.

Cette déclaration d'utilité publique est donc précédée d'une enquête dont les formes sont prévues au Décret du 2 mai 1936, qui a remplacé l'ordonnance du 18 février 1834.

Lorsque la déclaration d'utilité publique est interve-

nue, commence la procédure propre à l'imposition des servitudes.

Elle ressemble, sur certains points, à la procédure d'occupation temporaire; aussi, pensons-nous que la Jurisprudence de l'occupation temporaire doit lui être appliquée « *mutatis mutandis* ».

Deux arrêtés sont successivement pris par le Ministère de l'Air.

Le premier, dit *arrêté préparatoire*, détermine, s'il y a lieu, les terrains à l'intérieur desquels les agents de l'Administration peuvent pénétrer pour effectuer les études nécessaires. Cet arrêté n'est donc pas indispensable, si l'Administration est suffisamment informée, pour prendre aussitôt le second arrêté.

Notons que la loi de 1892 relative à l'occupation temporaire, prévoit que l'on pourra pénétrer dans les propriétés closes (sauf dans les maisons d'habitations), sous réserve de certaines formalités; au contraire, le décret-loi du 30 octobre 1935 ne prévoit le droit d'entrée pour études, que sur les propriétés non attenantes aux habitations et closes par des murs.

Le second, dit *arrêt motivé*, doit fixer pour chaque propriété, d'une part, à titre indicatif, les objets pour lesquels l'Administration entend user de la servitude d'occupation temporaire, d'autre part, les servitudes permanentes qui seront imposées à l'usage et à la culture du terrain.

Cet arrêté, s'il est certes justifié, tendra à introduire, à notre sens une clause de style; les termes à « titre indicatif » que prévoit le décret semblent vouloir laisser entendre que l'Administration ne sera pas obligée de préciser exactement les travaux auxquels elle a l'intention de procéder; aussi peut-on penser, que pour éviter toute omission, une formule uniforme ne manquera pas d'être créée; il en sera d'ailleurs de même, pour les servitudes permanentes.

Notification individuelle desdits arrêtés, est faite sous pli recommandé aux propriétaires intéressés, lorsque leur

domicile est connu. Dans le cas contraire, les notifications sont faites en double copie au Maire et le cas échéant au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété.

Le décret n'a donc pas prévu une publicité générale de l'arrêté, mais seulement une notification individuelle, inspirée de celle prévue pour la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, en cas d'expropriation.

Cela s'explique d'ailleurs fort bien, puisque dans notre cas, la déclaration d'utilité publique préalable, doit également être faite dans les formes prévues au décret du 8 août 1935 et du 2 mai 1936; savoir : publicité par voie d'affiches et autres procédés en usage.

En ce qui concerne l'arrêté préparatoire, nulle autre formalité que la notification n'est prévue, alors qu'au contraire, dans la loi du 29 décembre 1892, l'entrée sur les terrains, pour étude, ne peut se faire que cinq jours après la notification.

Il eut été utile, croyons-nous, de rappeler cette disposition dans le décret-loi du 30 octobre 1935.

D'autre part, l'arrêté motivé, doit indiquer (article 7) les objets pour lesquels l'Administration entend user de la servitude d'occupation temporaire.

Or, celle-ci comprend non seulement le droit d'exécuter des travaux d'aménagement, mais aussi celui de pénétrer sur les terrains pour études; mais ce droit est déjà donné à l'Administration à la suite de la notification de l'arrêté préparatoire; il faut donc comprendre que l'arrêté motivé ne devra préciser que la seconde partie des servitudes d'occupation temporaire (travaux, projetés).

L'arrêté motivé est transmis par le Ministère de l'Air au Président du Tribunal, ainsi que l'acte portant déclaration d'utilité publique.

Le Président du Tribunal, sur le vu de ces pièces, nomme immédiatement un juge commissaire et un expert qui se transporte sur les lieux; mais aucun délai ne lui a été imparti.

L'expert nommé, est l'expert du Tribunal; car nous

verrons ultérieurement que les parties peuvent également se faire assister par un expert.

Dans les vingt-quatre heures, le juge commissaire rend une ordonnance qui fixe les jours et heures de descente sur les lieux. Cette ordonnance doit être notifiée dans les trois jours, par les soins du représentant de l'Administration de l'Air, au Maire de la commune intéressée et à l'expert nommé par le Président. Le transfert doit s'effectuer 8 jours au moins et 15 jours au plus, après la notification.

Le délai prévu par la loi de 1831 était de 10 jours. Il était estimé que ce délai était fixé dans l'intérêt de l'Etat; il ne résultait aucune nullité, si la descente sur les lieux était fixée à une date plus éloignée, avec le consentement du Préfet, d'autant que la prolongation du délai peut permettre aux particuliers de rechercher un expert et de réunir tous les titres et documents dont ils ont besoin.

On peut estimer, par analogie, que si d'accord avec le représentant de l'air, la descente sur les lieux est fixée à plus de 15 jours, il n'en résulte pas une nullité de la procédure¹.

Le représentant du Ministère de l'Air convoque, cinq jours au moins à l'avance, par lettre recommandée, les intéressés ci-dessous désignés.

Notons ici que c'est le représentant de l'Administration, de même que pour l'expropriation militaire, qui convoque les intéressés et non plus le maire, ainsi qu'il était prévu dans la loi de 1831.

On peut se demander si les cinq jours comptent du jour de l'envoi de la lettre, ou du jour de sa réception; on peut invoquer par argument d'analogie, les théories relatives à la formation des contrats par correspondance, théorie de l'émission ou de la réception sous leurs différentes formes; mais, à la vérité, il ne semble pas que la jurisprudence soit absolument ferme sur ce point. Etant donné que le délai imparti est très court et que, d'autre

(1) Cfer Répertoire général alphabétique du Droit Français V° Expropriation, n° 496.

part, la notification doit être faite par lettre recommandée dont le destinataire certifie la réception par sa signature sur le registre de l'Administration des P. T. T., il y a lieu, à notre avis, de considérer que le délai de cinq jours doit partir du jour de la réception de la notification.

Doivent être convoqués :

1° les propriétaires intéressés, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, gardiens-régisseurs, mandataires ou ayants-cause.

Il n'est donc pas besoin de toucher le propriétaire lui-même; on a voulu par là, éviter qu'une personne pût, par son gré ou sa faute, retarder toute la procédure.

2° les usufruitiers ou autres personnes intéressées tels que fermiers, locataires ou occupants à quelque titre que ce soit.

Il paraît intéressant de rapprocher les termes de ce décret, soit de la loi du 29 décembre 1892, soit du décret-loi du 8 août 1935).

L'article 7 du décret-loi du 8 août 1935, prévoit une notification au propriétaire, et s'il est inconnu, au Maire. Enfin, le cas échéant, au fermier, locataire ou régisseur de la propriété : le décret-loi du 30 octobre 1935 est plus exigeant, puisque, si le propriétaire est inconnu, il ne suffit pas de prévenir le maire, mais le gardien régisseur mandataire ou ayant-cause du propriétaire.

D'autre part, il est nécessaire de prévenir obligatoirement l'usufruitier, fermier, locataire; alors que le décret du 8 août 1935 ne dit rien à ce sujet.

Cela peut entraîner, il faut l'avouer, de réelles difficultés, d'autant que l'article est imprécis; au cas d'absence du propriétaire, une autre personne peut le remplacer; mais, il n'est pas précisé, en l'absence de l'usufruitier, du fermier-locataire, qui pourra les remplacer. Si le locataire ou fermier sont normalement sur place, il n'en sera toujours de même pour l'usufruitier.

Quoiqu'il en soit, ces personnes peuvent se faire assister

d'un expert. Mais c'est pour elle une faculté et non une obligation¹.

Si, l'agent ou ayant-cause du propriétaire, convoqué en l'absence de celui-ci, désignait un expert sans avoir de procuration spéciale à cet effet, cet expert ne pourrait, nonobstant l'irrégularité de sa nomination, être écarté de l'opération; mais ses aveux ou déclarations ne feraient point irrévocablement foi, contre le propriétaire; on devrait y avoir tel égard que de raison².

Mais, d'autres personnes doivent encore assister à ce transport sur les lieux. Un agent de l'administration des domaines et un expert ingénieur architecte, géomètre ou agronome, désignés, l'un par la direction départementale des domaines, l'autre par l'Administration de l'Air, se transportent sur les lieux, au jour et à l'heure indiqués, pour se réunir au juge commissaire, au maire ou à l'ad-joint, au représentant de l'Administration de l'air et à l'expert désigné par le Président du Tribunal.

Le décret-loi ne dit pas qui devra demander à l'Administration des Domaines, la désignation de son représentant; mais il est à penser que ce sera la charge du représentant de l'Administration de l'air, qui joue, dans toute cette période, un rôle actif. C'est à lui qu'incombera l'obligation de s'assurer que tous les intéressés assistent bien à cette phase de la procédure.

II. — *Transport sur les lieux et expertise.*

La première opération du juge-commissaire est de faire prêter serment par les experts; il en est fait mention au procès-verbal; la personne qui désigne son expert doit signer ce procès-verbal ou mentionner qu'elle ne peut ou ne veut signer; si la nomination est faite par écrit, l'acte ou la lettre doit être annexé au procès-verbal³.

Le représentant de l'administration détermine, en pré-

(1) 16 janvier 1842.

(2) R. Pratique Dalloz V° Expropriation n° 1114.

(3) Ibidem, n° 1115.

sence de tous, par des pieux et piquets, le périmètre du terrain auquel les servitudes doivent être imposées.

Cette opération achevée et dans le cas où le plan parcellaire n'aurait pas été levé antérieurement, l'expert, désigné par l'administration de l'Air, procède, immédiatement et sans interruption, de concert avec l'agent de l'administration des domaines, à la levée de ce plan pour indiquer dans le plan général de circonscription, les limites et la superficie des propriétés particulières.

Le décret n'impose pas l'obligation de dresser procès-verbal de la levée du plan; il suffira donc à l'expert et à l'agent des domaines de la signer et d'y adjoindre un tableau contenant l'indication des propriétaires, avec la contenance de chaque parcelle; les noms des propriétaires seront portés tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles.

L'expert du Tribunal consignera sur son procès-verbal, les dires des parties, relatifs à l'exactitude des plans et leurs protestations s'il y a lieu. Si le plan a été levé par avance, on se bornera à en vérifier l'exactitude sur les points contestés et le juge-commissaire, dans son procès-verbal, indiquera si l'exactitude en a été reconnue ou les résultats donnés par la vérification ¹.

Ces diverses opérations, en présence de toutes les parties, sont longues; aussi admet-on qu'elles peuvent être faites par avance; l'administration aura tracé à l'avance le périmètre des terrains et le fera reconnaître lors de la descente sur les lieux; de même, le plan parcellaire pourra être levé par avance; les propriétaires n'auront plus alors qu'à en vérifier l'exactitude ².

La détermination des propriétés frappées de servitudes étant ainsi faite, il doit être établi un procès-verbal qui dresse un état des lieux et de leur valeur.

Ce procès-verbal est établi par l'expert nommé par le Tribunal et doit contenir :

1° La désignation des lieux, des cultures, plantations,

(1) Rép. Général alphabétique de Droit Français V° Expropriation 452.

(2) Rép. Général alphabétique de Droit Français V° Expropriation 450.

clôtures, bâtiments et autres accessoires des fonds; cet état descriptif doit être assez détaillé pour pouvoir servir de base à l'appréciation de la valeur foncière et en cas de besoin de la valeur locative, ainsi que des dommages et intérêts résultant des changements ou dégâts qui pourraient avoir lieu ultérieurement.

2° L'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle, ainsi que l'indemnité qui peut être due pour frais de déménagement, pertes de récolte, détérioration d'objets mobiliers ou tous autres dommages.

Il doit être possible, en un mot, de trouver dans le procès-verbal, tous les éléments permettant d'évaluer les indemnités à verser aux ayant-droits.

Ces diverses opérations ont lieu contradictoirement en présence de l'agent de l'administration des domaines, de l'expert nommé par le Ministre, des parties intéressées, si elles sont présentes, ou de l'expert qu'elles ont désigné. La lecture du procès-verbal est une communication suffisante aux parties qui ne peuvent exiger que ce document soit laissé entre leurs mains. Si elles sont absentes ou qu'elles n'aient point nommé d'expert, ou si elles n'ont pas le libre exercice de leurs droits, un expert est désigné d'office, par le juge commissaire, pour les représenter.

La désignation par le juge commissaire de l'expert des parties n'ayant pas le libre exercice de leurs droits, doit être faite, même si ces parties sont présentes¹.

Le tuteur peut désigner, seul, l'expert qui doit défendre les intérêts de son pupille, car il agit d'une mesure d'information et non d'une aliénation qui nécessiterait l'intervention du Tribunal Civil.

L'envoyé en possession des biens d'un absent, ou la femme mariée assistée de son mari, peut désigner son expert².

Si, de plusieurs propriétaires, quelques-uns seulement désignent un expert, le juge commissaire doit en nommer un pour les propriétaires absents; de même, si celui choisi

(1) Répertoire pratique Dalloz V° Expropriation, n° 455.

(2) Ibidem, n° 1114.

par une partie ne se présente pas, ou se retire avant d'avoir achevé le travail, le juge commissaire doit en désigner un nouveau.

Le procès-verbal doit contenir d'autres renseignements; il doit :

1° Indiquer la nature et la contenance de chaque propriété, la nature des constructions, l'usage auquel elles sont destinées, les motifs des évaluations diverses.

2° Transcrire l'avis de chacun des autres experts et les observations et réquisitions telles qu'elles lui sont faites du représentant de l'administration de l'Air, du Maire, de l'agent des domaines et des parties intéressées ou de leur représentant.

Chacun signe ses dires, ou mention est faite de la cause qui l'en empêche. Le défaut de signature immédiate n'entraîne pas la nullité².

Le procès-verbal d'expertise doit être déposé dans le délai fixé par le Président du Tribunal et qui court du jour de la descente sur les lieux; l'expert qui ne dépose pas son procès-verbal, dans le délai fixé est aussitôt remplacé; les sanctions prévues au décret-loi du 8 août 1935, sur l'expertise en matière criminelle en correctionnelle peuvent être prises contre lui.

Ce décret-loi prévoit que l'expert qui ne dépose pas son rapport dans les délais fixés, est aussitôt remplacé.

S'il figure sur une liste d'experts agréés par la Commission, le Tribunal ou le Parquet, il est ensuite signalé à l'autorité compétente qui prendra contre lui, s'il y a lieu, des mesures disciplinaires qui pourront aller jusqu'à la radiation.

On nous permettra de penser que si le remplacement de l'expert constitue une mesure assez grave pour l'inciter à déposer son rapport dans les délais prévus, il entraîne par contre un retard très certain à la procédure, dont en définitive l'administration sera victime; un système d'as-

(1) Ibidem, n° 1115.

(2) Répertoire général alphabétique de Droit Français n° 456.

treintes eut pu être aussi efficace et moins fâcheux pour l'Administration.

Si un expert est remplacé avant la clôture des opérations il n'est pas nécessaire qu'il prête le serment sur les lieux, la prestation doit avoir lieu entre les mains du Président¹.

Le juge-commissaire doit assister à toutes les opérations de l'expertise et non pas seulement, à l'ouverture et à la clôture du procès-verbal, à peine de nullité de l'expertise². Il doit dresser un procès-verbal de toutes les opérations qu'il a faites.

Cette obligation n'est pas indiquée avec netteté, elle résulte des termes de l'article 15 du Décret-loi « sur le vu du procès-verbal du juge-commissaire..... »; quoiqu'il en soit, le juge-commissaire dans son procès-verbal, constatera son transport sur les lieux, la désignation des divers agents ou fonctionnaires qui ont assisté aux opérations, le nom de l'expert du Tribunal et la date de l'ordonnance de nomination, le nom des parties qui ont comparu, celui des experts qu'elles auront choisi et des experts nommés pour les absents, la prestation de serment des experts, la fixation du périmètre des terrains, la levée du plan parcellaire, ou son application sur les lieux, la continuation des opérations d'un jour à l'autre, les divers incidents, la clôture des opérations³.

III. *Prise de possession des terrains.*

A. *Procédure amiable.*

Les propriétaires, ayant le libre exercice de leurs droits, peuvent consentir à l'amiable aux servitudes qui leur sont imposées et à l'octroi de l'indemnité correspondante.

Lorsqu'ils acceptent les conditions proposées, il est

(1) Cfer Maguéro, Dictionnaire des Domaines V^o Expropriation, n^o 102.

(2) Civ. 5 juillet 1842 et 2 janvier 1843.

(3) Répertoire général alphabétique de Droit Français, n^o 462.

passé un acte, rédigé en la forme administrative, avec le représentant de l'administration de l'air, et non plus avec le Préfet comme le prévoit le décret relatif à l'expropriation militaire.

Mais le propriétaire n'est pas le seul à avoir droit à une indemnité, l'usufruitier, le locataire fermier et autres occupants peuvent y prétendre, ainsi que nous le verrons plus loin. Aussi le décret-loi les protège-t-il contre une demande trop faible du propriétaire, ou qui ne prévoirait pas tous les ayants-droits.

La convention doit leur être notifiée par le propriétaire et ils pourront exiger que l'indemnité soit fixée par la Commission arbitrale.

Le décret-loi ne précise pas dans quelles conditions les intéressés pourront faire valoir leurs droits; ils devront, sans aucun doute, fournir leurs demandes au représentant de l'Administration de l'Air; aucun délai n'étant précisé pour leur réponse, à la suite de la notification de la convention, celui-ci ne pourra accepter définitivement l'accord avec le propriétaire, que s'il a reçu des réponses des divers ayants-droits; à moins que ceux-ci n'aient été invités à formuler leurs dires dans un certain délai à peine de forclusion. La convention amiable doit être enregistrée au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement, en application des dispositions de l'article 2281 C. C.

B. Procédure judiciaire.

Lorsque les propriétaires n'acceptent pas les offres faites, ou refusent de consentir aux servitudes imposées; ou lorsqu'il n'ont pas le libre exercice de leur droit, une nouvelle phase de la procédure s'engage.

Le Président du Tribunal, sur le vu du procès-verbal dressé par l'expert et de celui du juge commissaire, qui a assisté à toutes les opérations, accorde, par ordonnance à l'Administration, le droit d'imposer les servitudes dont elle réclame le bénéfice.

Il détermine également, sans retard et sans frais, une provision représentant l'indemnité éventuelle que l'Administration devra consigner avant de pénétrer dans les propriétés. A défaut par l'Administration de consigner cette indemnité dans les trois mois qui suivent l'ordonnance, l'autorisation d'user des servitudes du décret cesse d'être valable.

Le versement de cette provision constitue un paiement partiel et n'a pas le caractère d'un gage contractuel; par suite, l'exproprié ne peut prétendre, pour le temps pendant lequel ce versement reste consigné, à un autre intérêt que celui servi par la Caisse des Dépôts et Consignations ¹.

La somme déposée est, dès le moment de la consignation, à la disposition de l'exproprié, à la Caisse des Dépôts et Consignations, auprès de laquelle il lui appartient de faire les diligences nécessaires pour l'accomplissement des formalités préalables au retrait. Dès lors, les difficultés de paiement qui peuvent survenir, ne peuvent entraîner l'allocation de dommages-intérêts.

Il n'est plus rappelé ici, comme dans la loi de 1831, que la provision sera déterminée par un jugement et sitôt le retour du magistrat; une ordonnance du Président du Tribunal suffit et cela se conçoit aisément, puisqu'il s'agit uniquement de fixer une provision.

Des mots « sans retard et sans frais », la Jurisprudence concluait pour l'expropriation militaire, que les propriétaires ne doivent pas être cités devant le Tribunal et que, dès lors, ils ne sont pas recevables à intervenir dans l'instance et leur intervention entraîne nullité ². Par transposition, on peut dire qu'ils ne peuvent se présenter devant le Président du Tribunal.

Si le décret donne à l'Administration trois mois pour consigner la provision, elle n'accorde, par contre, que cinq jours au maximum au détenteur pour mettre les lieux à la disposition de l'Administration; le délai court de la

(1) Paris D. 1925-2-177 et note M. Legris et D. H. (Sommaire) p. 5, Tribunal Civil du Nord 1923-2-1928.

(2) Répertoire pratique Dalloz V° Expropriation n° 1119.

notification de l'acte de consignation, qui devra être effectué dans les mêmes formes que celles de l'arrêté motivé visé plus haut.

L'ordonnance ne peut être attaquée que par voie de recours en cassation, dans les formes et délais prévus au décret du 8 août 1935 sur l'expropriation, savoir :

Le pourvoi devra être présenté, au plus tard dans les trois jours à dater de la notification de l'ordonnance, par déclaration au Greffe du tribunal. Il est notifié, dans la huitaine, aux parties au domicile connu, d'après la matrice des rôles ou d'après les renseignements recueillis par l'expropriant (ici l'Administration de l'Air); en cas de domicile inconnu, la notification sera faite au maire; élection de domicile peut d'ailleurs être faite par les intéressés, à la mairie ou chez un officier ministériel de l'arrondissement de la situation des biens, par déclaration faite à la Mairie de la commune où les biens sont situés.

Dans la quinzaine de la notification du pourvoi, les pièces sont adressées à la Chambre Civile de la Cour de Cassation qui statue dans le mois suivant.

Si, à l'expiration de ce délai, l'arrêt est rendu par défaut, il ne sera pas susceptible d'opposition; on a voulu, justement, limiter la possibilité pour les parties mal intentionnées, de faire de « la procédure ».

La convention amiable prévue à l'article 14, et l'ordonnance rendue en cas de non accord par le Président du Tribunal, doivent être enregistrées au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'article 2181 du Code Civil.

SECTION II. — INDEMNITÉS.

L'ordonnance susvisée autorise donc l'Administration à procéder à l'occupation temporaire des terrains, qui comporte, rappelons-le, le droit d'exécution des travaux préparatoires, et le droit de faire les travaux d'aménagement précisés à l'article 3.

Lorsque l'occupation temporaire est terminée, ou à la fin de chaque campagne si elle dure plus d'un an, l'Administration est tenue de provoquer la réunion de la Commission arbitrale d'évaluation instituée par le décret du 8 août 1935, relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Par campagne on entend 12 mois.

Le décret précise que la constitution, la convocation et le fonctionnement de cette commission arbitrale, ont lieu conformément aux articles 31 à 39 inclus du décret du 8 août, en ce qu'ils n'ont pas de contraire aux dispositions de celui du 30 octobre, et sauf une réserve relative à la présentation des demandes des intéressés.

Rappelons que les indemnités sont fixées par une Commission arbitrale pour chaque département; elle comprend un magistrat président, deux fonctionnaires, un notaire et un contribuable.

Rien ne s'oppose à ce que le magistrat, qui est désigné chaque année par le Premier Président de la Cour d'Appel, soit le même que celui qui a présidé aux formalités préalables¹. Les autres membres de la Commission sont choisis selon certaines règles, fixées par le décret du 8 août 1935 et du 25 octobre 1935.

Pour déterminer le montant de l'indemnité, la Commission est en possession :

1° du tableau des demandes des intéressés et des propositions de l'Administration;

2° des plans parcellaires et des titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs demandes.

Il faut ajouter les procès-verbaux du juge-commissaire et de l'expert du Tribunal.

Les documents présentés à la Commission comprennent, en particulier, les mémoires en réponse aux propositions de l'Administration, que doivent fournir les parties.

Dans le cas de l'expropriation, ces mémoires doivent être produits dans le délai de quinzaine qui suit l'ordonnance par laquelle le Président du Tribunal prononce

(1) Civ. 14 mars 1927, D. P. 1929-1-9.

l'expropriation. Cette ordonnance est publiée est affichée par extrait dans la commune de la situation des Biens, et notifiée aux intéressés par huissier ou par tout autre agent de l'Administration, dont les procès-verbaux font foi en justice.

Cette notification est importante, puisque, « en même temps qu'est faite la notification de l'ordonnance du Président prévue par l'article 19, l'Administration invite les propriétaires à fixer dans la quinzaine, par mémoire et avec toutes justifications à l'appui, les sommes qu'ils demandent à titre d'indemnité d'éviction. La même invitation et adressée aux intéressés que le propriétaire a fait connaître conformément au paragraphe 1^{er} de l'article 25 et à ceux qui ont fait valoir leurs droits, conformément au paragraphe 2 du même article ».

Transposons cette procédure dans notre espèce; on remarquera que l'ordonnance assimilable à celle prévue pour l'expropriation est celle qui autorise l'occupation temporaire et l'exécution des travaux; mais elle est rendue après le transport sur les lieux, très antérieurement au moment où sont fixés les indemnités; aussi bien, elle ne peut donc servir de point de départ du délai de fourniture des mémoires par les parties.

Deux solutions sont alors possibles; sur la demande de l'Administration qui, nous l'avons vu, doit provoquer la réunion de la Commission arbitrale, le Président rendrait une nouvelle ordonnance; mais l'objet de celle-ci serait uniquement de fixer le point de départ d'un délai; il paraît anormal de faire rendre une ordonnance uniquement pour cet objet. Aussi semble-t-il préférable d'admettre que le point de départ du délai de production des mémoires, sera celui de la notification par huissier aux intéressés de l'intention de l'Administration de convoquer la Commission arbitrale, et d'avoir, en conséquence, à présenter leurs demandes d'indemnités.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 prévoit une formalité spéciale non prescrite dans le décret du 8 août 1935; c'est

la communication à la partie adverse des mémoires huit jours au moins avant la réunion de la Commission

La Commission statue sur mémoire; les parties peuvent développer les arguments du mémoire, soit par elles-mêmes, soit par leurs parents ou alliés, jusqu'au sixième degré et munis d'un mandat régulier; soit par un avocat régulièrement inscrit au barreau ou à un avoué dispensés de procuration.

Cette Commission doit prononcer des indemnités différentes pour chacune des parties qui les réclament à des titres divers, il en sera de même si une partie formule des demandes d'indemnité à plusieurs titres; dans le cas d'usufruit, une seule indemnité est accordée et le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent chacun leur droit sur l'indemnité.

Le décret donne différentes règles pour la fixation des dépens, rend possible l'appel devant le Tribunal Civil (modification intervenue par un décret-loi du 30 octobre 1935) et précise les règles selon lesquelles l'appel est présenté, Nous n'insisterons pas davantage sur ces points, car ils débordent le cadre de cette étude.

B. Bases de l'indemnité.

Le décret-loi définit d'une façon précise, les éléments que doit comprendre l'indemnité.

Cette indemnité est double; elle comprend :

1° L'indemnité due pour les dommages causés par l'occupation temporaire; cette indemnité est payée immédiatement.

A ce titre, il y aura lieu de payer la valeur des récoltes perdues par suite de l'occupation, des arbres abatus, des talus rasés, etc... et des dégâts de toute nature apportés à la propriété.

2° L'indemnité représentant le préjudice permanent résultant pour la propriété, tant de l'exécution des travaux que de l'imposition des servitudes visées à l'article 4; cette indemnité correspond à la diminution de re-

venu annuel, ainsi qu'au préjudice résultant du trouble de jouissance et est payée aux intéressés à la fin de chaque année.

L'Administration doit donc verser une rente au propriétaire; le montant de cette rente devra couvrir la diminution du revenu annuel et le trouble de jouissance.

La diminution du revenu annuel sera la différence de valeur entre les cultures antérieurement pratiquées et celles autorisées; il y aura lieu, pour l'évaluer, de se baser sur les règles que nous avons précisées précédemment ¹.

Lorsque, eu égard à la nature du terrain et au climat, les cultures autorisées ne pourront être faites, l'indemnité devra correspondre à la valeur du terrain ².

Le trouble de jouissance sera celui apporté par la nouvelle disposition des lieux, par la suppression des voies d'accès, suppression de mares ou étangs pour abreuver le bétail, l'existence des lignes téléphoniques, l'interdiction d'y aménager des constructions mêmes légères, des silos, etc...

Nous retrouvons ici, quoique non exprimée, l'idée du dommage actuel et certain, dont la loi du 4 juillet 1935 prévoit la réparation; le législateur a bien prévu également, que le dommage « futur » et certain, pouvait donner lieu à une indemnité, immédiatement fixée sous forme de rente.

Lorsque la Commission arbitrale est appelée à statuer avant la fin des travaux, après une « campagne », elle ne fixe que l'indemnité due pour les dommages causés par l'occupation temporaire.

L'indemnité correspondant à la diminution de revenus, est fixée lorsque les travaux sont terminés et ce à dater du jour où les servitudes ont été imposées.

Cette disposition peut paraître équivoque, car pour les années pendant lesquelles se sont effectués les travaux, « l'indemnité due pour les dommages causés par l'occupation temporaire » est la valeur de la récolte perdue;

(1) Confer, p. 131.

(2) Cfer Répertoire pratique Dalloz V° Travaux Publics, n° 596.

elle constitue en même temps, pour ces années, la « diminution de revenus annuels ».

Si donc on fixait une indemnité de « diminution de revenus » à dater du jour où sont imposées les servitudes, il y aura incontestablement double emploi; il faut comprendre que la Commission devra déduire de l'indemnité définitive celle correspondant à l'occupation pendant la période de travaux.

C. Possibilité de révision de l'indemnité.

L'article 19 prévoit qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans, qui court de la date de fixation définitive de l'indemnité, l'Administration et les intéressés pourront demander la révision de la part de l'indemnité qui est payée annuellement.

Cette révision peut être effectuée, soit par accord amiable, soit par la Commission arbitrale d'évaluation; en ce cas, les dépens sont fixés par le Président de la Commission.

Aucune demande nouvelle ne pourra être formulée dans les deux ans qui suivront la révision des indemnités.

*
**

Procédure conditionnelle.

De même qu'il existe une procédure conditionnelle pour l'expropriation, de même il est prévu une procédure conditionnelle pour l'imposition des servitudes.

Mais celle-ci ne peut être engagée seule; l'Administration ne peut en bénéficier que si elle poursuit la procédure d'expropriation conditionnelle.

Article 24 : « l'Administration de l'Air, lorsque, en application des dispositions du titre VIII, chapitre 1^{er} du décret du 8 août 1935, relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, engage une procédure conditionnelle d'expropriation pour l'établissement de terrains destinés en partie ou en totalité de l'Armée de l'Air, peut de-

mander à la Commission arbitrale d'évaluation, de fixer le montant approximatif des indemnités qui pourraient être allouées aux intéressés, si, au lieu de poursuivre l'expropriation, elle demandait l'imposition de servitudes sur les propriétés privées, comme il est dit au présent décret ».

Le décret du 8 août 1935, donne la possibilité, à l'Administration, de connaître le prix que coûterait une expropriation si elle l'effectuait réellement; la procédure en est réglée par les articles 61 à 66 de ce décret.

L'Administration doit fournir à la Commission arbitrale, toutes précisions utiles relatives tant aux travaux qu'elle entend effectuer, qu'aux servitudes dont elle désire le bénéfice. Cette disposition rappelle celle afférent à l'arrêté motivé qui est à l'origine de la procédure normale.

La Commission statue à la fois sur le coût de l'expropriation conditionnelle et sur celui de l'imposition conditionnelle des servitudes.

L'Administration peut alors prendre plusieurs positions :

1° Renoncer à l'expropriation et à l'imposition de servitudes,

2° Poursuivre la procédure d'expropriation conditionnelle.

3° Poursuivre la procédure ordinaire d'expropriation.

4° Poursuivre la procédure d'imposition de servitudes.

Si elle adopte la dernière solution, elle doit notifier sa décision aux intéressés dans les formes et délais fixés à l'article 64 du décret du 8 août 1935, c'est-à-dire que dans la quinzaine qui suit la décision de la Commission arbitrale, le Préfet notifie cette décision à l'Administration en l'invitant à faire connaître ses intentions.

Dans les trois mois de la décision de la Commission (et non de sa notification), l'Administration doit faire connaître la solution choisie et la notifier aux intéressés

sous pli recommandé, dans les conditions déjà indiquées de l'article 7 du Décret du 8 août 1935.

Faute de cette notification, elle est censée avoir abandonné toute procédure.

La décision de la Commission arbitrale fixant le montant approximatif de l'indemnité, n'est pas susceptible d'appel, devant le Tribunal Civil, comme celle relative à l'indemnité définitive :

L'Administration doit, dans le mois qui a suivi la notification de sa décision, poursuivre la procédure que nous venons d'étudier; mais il faut noter que l'indemnité provisionnelle fixée au moment de l'envoi en possession par le Président du Tribunal (art. 15) ne peut être inférieure à l'indemnité provisionnelle établie par la Commission, au cours de la phase de procédure conditionnelle.

SECTION III. — EXTINCTION DES SERVITUDES.

Les servitudes peuvent s'éteindre de deux façons :

- a) *par acquisition des terrains par l'Administration,*
- b) *par leur suppression totale ou partielle.*

a) *Acquisition.*

L'Administration de l'Air peut, à tout moment, procéder à l'acquisition de tout ou partie des propriétés privées auxquelles les servitudes du présent décret ont été imposées. Elle y procède en se conformant aux formalités prévues par le décret du 30 octobre 1935, relatif à l'expropriation et à l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés privées nécessaires aux travaux militaires.

Nous n'examinerons pas ici les formalités de cette procédure, qui est régie par les articles 9 à 17 du décret du 30 octobre 1935 (Expropriation et Occupation temporaire).

b) *Suppression de tout ou partie des Servitudes (article 21).*

« L'Administration peut à tout moment, délivrer tout ou partie des propriétés privées des servitudes qui leur ont été imposées.

Une indemnité représentant la moins value définitive apportée à la propriété par les travaux effectués, est alors accordée, s'il y a lieu, aux propriétaires et autres intéressés. Cette indemnité est fixée, soit à l'amiable, soit par la commission arbitrale d'évaluation ».

Aucune difficulté spéciale ne semble devoir se présenter pour l'application de cet article; l'Administration poursuivra une procédure analogue à celle indiquée pour la fixation des indemnités par la Commission arbitrale. Cette disposition est très heureuse et donne de la souplesse au décret-loi.

SECTION IV. — SANCTIONS.

« Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera poursuivie devant les Tribunaux correctionnels et punie d'une amende de 16 à 3.000 frs, sans préjudice de l'application des peines prévues au code pénal, en cas d'accident résultant de l'infraction.

Indépendamment de l'amende à laquelle ils sont exposés, les délinquants ou les personnes civilement responsables, seront condamnés à la remise en état des lieux.

Faute par eux de ce faire, dans le délai qui leur sera imparti à cet effet, par le Tribunal, l'Administration aura le droit d'y procéder elle-même à leurs frais, risques et périls et de récupérer sur eux les dépenses qu'elle aura ainsi exposées.

Les infractions au présent décret pourront être constatées par des procès-verbaux dressés par des Officiers de police judiciaire, les gendarmes, les ingénieurs de l'aéro-

nautique et les représentants de l'Administration de l'Air ». Article 23.

Au point de vue pénal, il existe une double sanction :

1° une sanction certaine de 16 à 3.000 frs,

2° une sanction qui variera suivant l'importance de l'accident survenu par le fait d'une construction ou de plantations interdites; la nature du délit « lato-sensu » dépendra des circonstances de fait et pourra être par exemple un homicide par imprudence..; les contrevenants aux servitudes peuvent donc encourir de très lourdes sanctions qui nous paraissent d'ailleurs parfaitement justifiées.

D'autre part, ils pourront éventuellement être rendus civilement responsables des accidents survenus par le fait de construction élevées sur le terrain, selon les règles du Droit commun que nous avons précisées précédemment¹.

Mais dans la pratique, ces règles n'auraient à jouer que si, un avion venu en inspection conformément aux dispositions de l'article 22, se heurtait à ces constructions.

*
**

Le décret-loi prévoit la prise de décrets portant règlement d'administration publique.

Une question se pose à ce sujet.

Le décret-loi est-il applicable bien que ce décret n'est pas été pris.

Nous avons indiqué² que l'affirmative ne semblait pas contestable³. Décider le contraire serait d'ailleurs permettre à l'Administration de mettre en échec l'œuvre du législateur.

Si ce règlement était absolument indispensable il y aurait cependant lieu de surseoir à l'exécution⁴ de la loi.

Ce n'est pas le cas dans notre espèce et le décret-loi du 30 octobre est parfaitement applicable sans ce règlement.

(1) Voir page 98.

(2) Voir supra, page 157.

(3) Voir Blaevoët, op. cit., p. 153.

(4) C. E. 11 mars 1927, D. H. 1927, p. 243.

CHAPITRE VII.

LEGISLATIONS ETRANGERES

Nous étudierons ci-dessous les différentes législations étrangères instituant des servitudes de protection de la Navigation aérienne.

Pologne.

Le décret du 14 mars 1928, art. 23¹ décide qu'il est interdit de construire des immeubles, des clôtures, de planter des arbres, de faire passer des lignes aériennes et d'une façon générale d'élever des obstacles de nature à entraver la navigation aérienne, dans un rayon de 950 mètres pour les terrains de 2^e catégorie et de 400 m. pour les autres.

Au delà de ces limites, et dans un rayon de 500 m., il peut être interdit d'élever des obstacles à 6 m.

L'article 24 prévoit la possibilité de balisage d'obstacles isolés.

La loi polonaise est donc plus rigoureuse que la loi française, puisque, dans un rayon variable, selon l'importance de l'aérodrome, toutes constructions peuvent être interdites; pour les aérodromes de 1^{re} catégorie, à une distance de 1.450 m., la hauteur autorisée est de 6 m., alors que selon la loi française la hauteur est de 32 m.

Par contre, le balisage des obstacles isolés n'est prévu que dans un certain rayon (10 kms au maximum seulement, pour les installations de T. S. F.).

(1) Texte à la même revue, 1928, p. 450.

Allemagne.

Le Règlement sur le Trafic Aérien du 21 août 1936 dispose :

§ 28. — *Domaine d'application de la défense de construire.*

« 1) Au cas où, dans un rayon de 3 km autour d'un aérodrome, ainsi que dans les secteurs d'arrivée en vol établis jusqu'à une distance de 10 km — ces deux mesures étant prises à partir du centre de la piste d'atterrissage — ou dans un rayon de 2,5 k autour du centre d'une base de dirigeables, il devra être établi des installations soumises à une autorisation ou à une déclaration, qui soient de nature à nuire à la navigation aérienne, les autorités compétentes pour autoriser de telles installations ou pour recevoir la déclaration exigée à leur égard devront, avant de prendre une décision, demander l'avis de l'Office Aérien.

2) Les Offices Aériens pourront, dans les domaines mentionnés à l'alinéa 1, établir, d'accord avec l'autorité de police compétente, les parcelles de terrain sur lesquelles des installations pourront être autorisées jusqu'à des hauteurs déterminées sans intervention de l'Office Aérien ».

Tous les obstacles ne sont donc pas visés et notamment les plantations ne sont pas interdites; d'autre part les hauteurs permises ne sont pas fixées; on peut noter au § 2 que les offices aériens peuvent établir les parcelles dans lesquelles des installations sont autorisées et jusqu'à une certaine hauteur, sans qu'il soit besoin d'avoir recours pour chaque cas à une autorisation nouvelle. Cette disposition rappelle les règles concernant les plans d'établissement des servitudes.

.....

§ 61. — *Obstacles à la navigation aérienne.*

« 1) Au cas où, en dehors du domaine d'application de la défense de construire (§ 28) autour d'un aérodrome,

des bâtiments, des cheminées, des tours ou autres installations d'une hauteur supérieure à 100 m. au-dessus du niveau du sol devront être établis, les autorités compétentes en ce qui concerne l'autorisation devront, avant de prendre une décision, demander l'avis de l'Office Aérien, dans le ressort duquel l'installation doit être établie.

2) La même disposition s'applique, dans les environs des aérodromes et sur le parcours des lignes aériennes de nuit, à l'établissement de feux de toute nature, qui sont susceptibles de provoquer des confusions avec des phares aéronautiques et de compromettre, par suite, la sécurité du trafic aérien. »

Ce paragraphe impose l'obligation d'une autorisation pour les obstacles situés en un point quelconque du territoire, supérieurs à 100 m.

A cet égard, la loi Allemande est plus sévère que la loi Française qui rend seulement possible le balisage de tous les obstacles.

Grèce.

La loi du 3 juin 1931 ¹ prévoit une disposition assez spéciale en son article 60 :

La limite de la « zone d'aviation » de tout aérodrome terrestre est fixée à 5.000 m. les hauteurs autorisées croissent selon une ligne droite inclinée à une pente du 15 %, 1/15°.

Ainsi, à une distance de 15 m. des lisières de l'aérodrome, la hauteur autorisée sera d'un mètre; elle augmente chaque fois d'un mètre par distance horizontale de 15 m.

Ce système est évidemment compliqué dans la pratique, car la hauteur autorisée varie en chaque point et n'est pas fixée, comme en France, pour une zone; il est assez sévère, puisque à 1.000 m. la hauteur est de 15 m., alors qu'en France elle est de 24 m.

(1) Texte à la revue « Droit aérien », Juillet, Août, Septembre 1931, p. 459.

Italie.

Un décret ministériel du 27 mai 1930 dispose :

« *Article 1.* — Il est interdit de construire des obstacles de quelque nature que ce soit sur les limites de l'aéroport correspondant aux directions de l'atterrissage normal des aéronefs.

Des dérogations à cette mesure pourrait être accordées par décret ministériel de l'Air sur proposition des Commandants des zones aériennes territoriales avec avis favorable du Comité technique de l'aéronautique et du Service de l'Etat-Major.

Article 2. — Sur tout aérodrome, il pourra être élevé des constructions le long des côtés qui sont les plus éloignés des lignes normales d'envol et si possible sur le côté le plus long ».

La périphérie des aérodromes n'est donc pas entièrement protégée mais uniquement les zones correspondant aux lignes d'envol; dans ces directions des autorisations de construire peuvent en outre être accordées par le Ministre de l'Aéronautique.

Ces dispositions légales rappellent les règles dont le Ministère de l'Air s'inspire dans la pratique pour l'établissement des plans des servitudes.

Yougo-Slavie.

L'article 35 de la loi du 22 février 1928 rend nécessaire l'autorisation de la Direction de la Navigation Aérienne, dans un rayon de 1.000 m., pour l'établissement ou la plantation de forêts, houblonnières, constructions élevées, cheminées d'usine, antennes de T. S. F. pylones pour le transport d'énergie électrique, lignes télégraphiques ou téléphoniques et toutes autres installations ou constructions élevées.

En définitive, l'énumération n'est pas limitative et tous les obstacles sont visés, mais la distance de protection est assez faible.

Grande-Bretagne

Il n'existe pas de mesures concernant les constructions édifiées sur des terrains avoisinant les aérodromes « THE AIR NAVIGATION DIRECTIONS, 1936 » (A. N. D. 13), publiées par le Secrétaire d'Etat pour l'Aéronautique en vertu de l'Ordonnance sur la Navigation Aérienne (Codification) de l'année 1923 (15 avril 1936) dispose en effet :

« 124. SECTION XV. — Le titulaire de la licence devra obtenir, avant qu'aucun travail ne soit commencé, l'approbation du Secrétaire d'Etat pour toutes modifications ou additions devant être apportées à un emplacement pour lequel une licence d'aérodrome aura été accordée, lorsque les dites modifications ou additions pourront affecter la sécurité des aéronefs utilisant l'aérodrome.

En particulier, lorsqu'il sera proposé d'ériger des bâtiments ou des constructions, ou de modifier la zone de terrain occupée par les bâtiments ou constructions existants, ou la hauteur au-dessus du niveau du sol des bâtiments ou constructions existants, un plan à l'échelle de 1/2500 devra être remis au Secrétaire, Ministère de l'Air, à Londres W. C. 2, indiquant clairement la nouvelle zone occupée, ou la modification de la zone, s'il y a lieu, en même temps que des détails complets relatifs à la hauteur au-dessus du niveau du sol de chaque construction ou bâtiment nouveau ou modifié. L'absence d'une telle approbation rendra la licence susceptible de retrait ».

Cette disposition ne vise pas les obstacles élevés sur les terrains avoisinant les aérodromes, mais seulement ceux construits par les titulaires de « licence » sur les aérodromes eux-mêmes; elle rappelle les injonctions faites aux titulaires d'agrément par la réglementation française de conserver aux aérodromes une bonne valeur d'usage aéronautique.

Hollande.

Les obstacles sont interdits dans un rayon de 200 m.

à compter des limites de l'aérodrome, selon la loi du 30 juillet 1926 (article 22).

Nous examinerons également, les textes qui étaient appliqués dans les Colonies et Pays de Protectorat Français avant que la loi du 4 juillet 1935 ne leur ait été rendue applicable.

Tunisie.

Un décret du 11 septembre 1933 édictait des mesures très voisines de celles de la loi du 4 juillet; elles étaient visiblement inspirées du projet alors en instance; ce texte précisait d'ailleurs mieux que la loi, les conditions d'établissement du plan de servitudes qui ont été définies dans la métropole par des décrets et arrêtés.

Madagascar.

Un arrêté du Gouverneur Général du 12 avril 1930 fixait à 400 m. la zone dans laquelle il était interdit de construire; zone qui pouvait d'ailleurs être réduite à 150 m. Les obstacles gênants pouvaient être supprimés moyennant indemnité.

Indochine.

Aux termes du décret du 3 mai 1933, les constructions et plantations dépassant 2 m. étaient interdites dans une zone qui ne pouvait dépasser 2 km. et dont la profondeur était déterminée par un arrêté du Gouverneur Général. Les obstacles existants pouvaient également être supprimés moyennant indemnité.

Les conditions maxima étaient évidemment assez sévères, mais il est à penser que la profondeur effective devait être plus restreinte.

Maroc.

Un dahir du 1^{er} août 1923 a étendu aux terrains d'atterrissage les servitudes « non aedificandi » instituées par un

dahir du 12 février 1917. Dans une zone de 250 m. toute construction est interdite.

Une remarque générale peut être faite. Les textes étrangers sont beaucoup moins précis et détaillés que la loi Française; les servitudes ont été instituées dans la majorité des cas par la loi réglementant la circulation aérienne et non par une loi spéciale comme en France.

On peut également dire que la législation française occupe une situation moyenne au point de vue de la rigueur des servitudes.

Certaines lois édictent des zones de protection plus étendues en portée (Grèce 5.000 m.) ou au contraire plus restreintes : Pologne (maximum 1.450 m., Yougo-Slavie, 1.000 m., Hollande 200 m.); les restrictions en hauteur sont également parfois plus fortes : (Hollande, toute interdiction dans un rayon de 200 m., Pologne 6 m. à 1.450 m.) ou très souvent non définies (Italie, Yougo-Slavie). Au point de vue des hauteurs autorisées le système le plus proche du système Français est le système Grec, mais nous en avons vu les difficultés d'application pratique.

CHAPITRE VIII

SOLUTIONS EXTRALEGALES. — CRITIQUE DES LOIS

Nous avons essayé de montrer, au cours du chapitre I, que le but poursuivi par les Servitudes de la loi du 4 juillet 1935 et du décret-loi du 30 octobre 1935, justifiait pleinement l'atteinte qu'elles portaient à la propriété privée.

Mais, si le but à atteindre paraît légitime et hors de discussion, on peut se demander s'il n'existe pas d'autres solutions moins onéreuses ou plus respectueuses du droit de propriété, qui eussent donné toute satisfaction aux intérêts en cause.

Nous étudierons successivement les diverses procédures qui pouvaient être proposées aux places de chacun de ces deux textes et préciserons les critiques qui peuvent leur être faites.

§ 1. — *Loi du 4 juillet 1395.*

I. — Une solution apparemment simple, est d'aménager des aérodromes dans un lieu dégagé de tout obstacle; mais le seul énoncé de cette solution fait immédiatement surgir de nombreuses objections.

Il est tout d'abord difficile de trouver des terrains de dimensions et de nivellement convenables, entièrement dégagés.

D'autre part, un terrain libre peut rapidement être entouré de constructions; l'existence même de l'aérodrome est très souvent la cause de l'édification de maisons sur ses abords immédiats. Il serait facile de citer de nom-

breux aérodromes, entièrement dégagés au moment de leur création, et qui sont rapidement devenus des « puits ».

En outre, un aérodrome doit, pour son utilisation normale, être aménagé à proximité d'une ville; il faut, dans toute la mesure du possible, réduire la distance de l'aérodrome à la ville qu'il dessert; la qualité primordiale du transport par avion est la vitesse. Il serait anormal de perdre le gain de temps obtenu sur le trajet par avion, en imposant le parcours de longues distances de l'aérodrome à la ville.

II. — On pourrait penser à procéder à l'acquisition de vastes étendues de terrains, dont la partie centrale serait aménagée et utilisée comme aérodrome et dont les parties excentriques seraient acquises dans le seul but d'assurer les dégagements nécessaires.

Cette solution ne soulève évidemment aucune difficulté juridique; mais elle serait très onéreuse et donc pratiquement inapplicable; d'autre part, elle serait économiquement mauvaise, puisqu'elle retirerait à la culture de très vastes étendues.

Aussi peut-on suggérer une variante de ce système; les parcelles excentriques seraient acquises pour qu'on puisse y supprimer les obstacles gênants et seraient ensuite revendues, grevées d'une servitude « non ædificandi » et « non altius tollendi ».

Deux solutions sont possibles; l'Administration achète le terrain en prévoyant dans l'acte de vente la possibilité de rétrocession, ou bien elle l'achète sans condition, et le revend selon les règles habituelles.

Dans les deux hypothèses, il est certain que la protection obtenue serait analogue à celle qu'assure la loi du 4 juillet.

Elles ne présenteraient pas d'inconvénient juridique, car les obligations imposées sont bien des servitudes au sens de l'article 637 et 686 du C. C. c'est-à-dire une charge sur « un héritage » pour l'usage et l'utilité d'un « héritage » appartenant à un autre propriétaire, qui ne s'étein-

dra pas par mutation de propriété; l'aérodrome joue, en l'espèce, le rôle de fonds dominant.

Par contre, elles seraient très onéreuses; en l'absence de textes législatifs, le prix de rétrocession ne pourrait être fixé qu'amiablement; le vendeur pourrait imposer ses conditions, car la loi sur l'expropriation ne saurait trouver ici son application et le prix du terrain ne pourrait être fixé par une Commission arbitrale.

Il est permis de penser que les propriétaires chercheraient à obtenir le maximum de bénéfices de cette opération.

On peut objecter que l'octroi des indemnités que prévoit la loi du 4 juillet 1935, entraînera également une lourde conséquence pécuniaire; peut-être, mais moins élevée à coup sûr qu'avec ces systèmes; il faut se rappeler, en effet, que les indemnités ne sont accordées que lorsque l'imposition des servitudes crée un dommage « actuel et certain », et dans nombre de cas, le propriétaire ne pourra arguer d'aucun dommage; d'autre part, l'indemnité sera fixée, à défaut d'accord amiable, par les Tribunaux Judiciaires dont la décision s'imposera aux propriétaires.

III. — Une troisième solution pouvait également être envisagée et nous en avons dit quelques mots au chapitre III de cette étude. C'est l'imposition de servitudes conventionnelles.

C'est dans ce sens que l'Administration orienta ses premières tentatives; elle chercha, moyennant une indemnité définitive ou annuelle, à obtenir moins la suppression d'obstacles existants que l'interdiction d'en construire de nouveaux.

Ce système était inspiré du régime suivi en Tunisie et en Belgique. Mais il ne donna, en vérité, que des résultats médiocres, sinon négatifs.

En Tunisie, ce système pouvait fonctionner, car il correspondait à un régime de cultures spécial; les cultivateurs tunisiens laissaient reposer leurs terres une année sur deux et il y avait chaque année translation de l'aérodrome

sur la terre non cultivée et réfection du marquage; on ne peut parler ici d'aérodromes, mais de terrains de secours d'un usage peu fréquent. Rien de commun donc avec les nécessités de l'aviation métropolitaine; en Belgique, l'expérience tentée s'avéra également infructueuse et il ne fût pas davantage possible en France de prolonger l'expérience.

IV. — Les diverses solutions possibles se heurtent donc à des objections d'ordre pratique si sérieuses qu'elles aboutissent à des résultats négatifs.

Mais d'autre part, il convient d'étudier si la loi du 4 juillet 1935 à réaliser d'une façon satisfaisante le but qu'elle s'est proposée.

Telle est l'opinion d'auteurs particulièrement autorisés, M. le Professeur MESTRE¹ et M. le Doyen CHAUVEAU.

Les limites de hauteurs permises sont de nature à protéger efficacement l'aviateur et à permettre une circulation aérienne normale, non seulement de jour, mais aussi de nuit; les techniciens, et à cet égard, s'en déclarent généralement satisfaits. Des servitudes plus strictes n'auraient pas été nécessaires; moins sévères, elles auraient peut-être été suffisantes de jour sur les aérodromes ayant de longues bandes d'envol, mais non sur les aérodromes de dimensions restreintes, ou pour les vols de nuit.

Une réserve doit néanmoins être faite en ce qui concerne l'atterrissage sans visibilité dont nous avons rapidement indiqué la technique au cours du chapitre I³.

L'atterrissage par temps de brume se fait dans le sens de la plus grande ligne d'envol et son axe à l'extérieur de l'aérodrome est balisé par un radiophare directionnel.

La technique de ce vol impose que le secteur d'atterrissage, d'une largeur de 400 à 500 m. environ et de 4 kms de profondeur soit parfaitement dégagé d'obstacles élevés; à l'extrémité de ce secteur la hauteur maximum permise ne devrait pas dépasser 40 à 50 m. La loi autorise actuellement, on le sait 84 m.; il serait nécessaire qu'elle fut

(1) Le Génie Civil, T. CIX, p. 190.

(2) D. P., 1936-4-81.

(3) Cfer supra, p. 12.

modifiée en ce sens et qu'elle donnât à l'Administration des droits plus étendus dans cette zone.

Etant donné que ces servitudes seraient limités à une zone assez étroite et nettement définie, il ne semble pas qu'il puisse s'élever d'objections sérieuses⁴.

Mais ne peut-on reprocher à la loi de porter un très grave préjudice à la propriété privée ?

Dans certain cas, certes, la loi causera un réel dommage à un propriétaire, mais encore, faut-il ne point dramatiser les choses et voir les vraies répercussions pratiques.

Dans la très grande majorité des cas, les aérodromes sont aménagés dans des régions de cultures et assez loin de toute agglomération; le préjudice subi sera souvent nul. Lorsque l'aérodrome se trouve à proximité d'une ville ou d'un village, les propriétaires pourront subir, un préjudice; en fait, il sera surtout sensible dans la zone de 500 m., puisque au delà, la hauteur permise est de 16 m., c'est-à-dire la hauteur d'une maison de 3 ou 4 étages; rappelons, une fois encore, que le plan de servitudes limitera la rigueur de servitudes, puisque les zones d'envol sont seules protégées.

N'oublions pas, enfin, que le dommage subi par le propriétaire est réparé par une indemnité; nous entendons bien que souvent une somme d'argent ne saurait compenser la perte subie; mais le législateur aurait pu être plus sévère et ne pas prévoir la réparation du dommage actuel et certain, comme la loi sur les servitudes militaires par exemple.

Nous n'entendons nullement nous faire les défenseurs de la loi et démontrer, selon une expression familière qu'on voudra bien nous excuser, « que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes »; mais nous croyons qu'il convient cependant de ne pas exagérer ses inconvénients.

Ne peut-on craindre que la loi, mettant à la charge des collectivités le paiement des indemnités qu'entraîne son

(1) La Loi Allemande prévoit une disposition semblable.

application n'aboutisse à ralentir le mouvement de création des aérodromes; dans certains cas, en effet, les collectivités ne reculeront-elles pas devant la possibilité des charges qui peuvent leur incomber et ce, d'autant plus que leur importance est imprévisible. La chose est possible; mais ici encore et pour les mêmes motifs indiqués précédemment, la charge financière sera souvent très limitée; on peut d'ailleurs penser que, de même qu'il subventionne les collectivités pour la création des aérodromes, l'Etat pourra supporter une part des indemnités résultant de l'application des servitudes.

On peut dire, également, que les collectivités chercheront à créer des aérodromes dans des régions dégagées d'obstacles et dans des zones de terrains de cultures où l'application de la loi sera susceptible de n'entraîner que l'octroi de très faibles indemnités; ceci pourra conduire, dans certains cas, à éloigner les aérodromes des villes qu'ils doivent desservir.

Nous examinerons ci-dessous quelques points particuliers.

a) *Aérodromes protégés.*

On conçoit assez mal, à la vérité, que les aérodromes privés ouverts à la circulation aérienne publique, ne soient protégés que s'ils appartiennent à des collectivités.

Le but des servitudes est d'assurer la protection des aviateurs, aussi précieuse sur tous les aérodromes; à notre sens, dès lors que le Ministère de l'Air réglemente l'ouverture à la circulation aérienne publique, qu'il la subordonne à son agrément, il doit, par là même, garantir son usage normal.

Sans doute dira-t-on qu'il est quelque peu anormal que la volonté d'une seule personne puisse entraîner des conséquences aussi graves sur les propriétaires des tiers; nous avons montré que cet argument ne reposait pas sur une base très solide¹.

On eut pu concevoir que cette protection eut été li-

(1) Cf. supra, p. 47.

mitée aux aérodromes privés des particuliers désignés par le Ministre, dans chaque cas.

Mais nous n'insisterons pas davantage puisque, nous l'avons vu, les aérodromes de collectivité, quelqu'ils soient, sont protégés; rien n'est plus simple que de former une association déclarée selon la loi de 1901 et de remplir ainsi les conditions de la loi¹.

b) Expropriation des matériaux en constructions durables.

Nous avons vu qu'il était possible d'exproprier les constructions qui dépasseraient la hauteur permise par le plan de servitudes.

Une première remarque peut être faite; il eut été utile de prévoir l'autorité chargée de procéder à l'expropriation, lorsque l'aérodrome appartient à une collectivité privée. Nous avons indiqué que cette omission était dûe au fait que, primitivement, la protection des aérodromes privés n'était pas prévue dans la loi.

A ceci s'ajoute une autre observation plus importante.

« Il sera procédé à l'expropriation », dit la loi; il est donc nécessaire de suivre la procédure très longue de l'expropriation.

Ceci apparaît un peu anormal, lorsqu'on se rappelle que le plan de servitudes est établi par un décret pris en Conseil d'Etat, après une longue enquête, tant auprès des particuliers que des Conseils Municipaux, enquête comparable à celle du décret du 2 mai 1936.

Il eut été intéressant de prévoir que l'Administration

(1) M. Le Goff estime, tout au contraire, que la loi aurait dû ne protéger que les aéroports c'est-à-dire les aérodromes présentant un trafic important tels Le Bourget, Lyon, Bordeaux, Marignane, etc... et que le Ministre aurait dû pouvoir étendre par arrêté les servitudes aux aérodromes dont l'importance justifiait cette mesure.

Nous ne partagerons pas cette opinion; sans vouloir en faire une critique détaillée, on peut dire qu'elle conduit à une application plus onéreuse de la loi puisque, attendre que la circulation devienne importante, c'est aussi attendre que les constructions soient plus nombreuses sur les abords de l'aérodrome.

Voir, Les servitudes aériennes, Revue Générale de droit aérien, T. IV, 1935, p. 193 et s.

aurait pu bénéficier de cette enquête pour procéder à l'expropriation, dès lors qu'elle aurait indiqué dans le dossier les immeubles qu'elle désirait supprimer.

La procédure eut été reprise selon les règles normales, à partir du moment où, l'enquête étant faite et la déclaration d'utilité publique obtenue, une ordonnance est prononcée par le Président du Tribunal.

Ceci n'eut nullement interdit à l'Administration, de pouvoir procéder ultérieurement à d'autres expropriations, si elles devenaient nécessaires.

c) Constructions en matériaux non durables.

Nous avons précisé¹ que la compétence du Conseil de Préfecture nous semblait regrettable au point de vue des principes et comportait certains inconvénients pratiques.

C'est pourquoi il nous eut paru préférable de prévoir la compétence du Juge de Paix qui aurait eu la possibilité de désigner un expert; l'indemnité eut été préalable; dès qu'elle aurait consigné le montant de l'indemnité, l'Administration aurait pu entrer en possession et procéder à la démolition de l'obstacle.

d) Suppression des servitudes.

La suppression des servitudes devrait pouvoir être faite par arrêté ou décret simple du Ministre de l'Air et non par décret en Conseil d'Etat.

Il n'y a aucun motif valable d'adopter la procédure longue et compliquée de l'établissement des servitudes pour leur suppression.

Il suffirait de donner à l'arrêté ou au décret la même publicité qu'au décret d'établissement : avis au public et affiches.

e) Dispositions applicables à l'ensemble du territoire.

La remarque essentielle à faire à ce sujet est d'ordre pratique.

Il faut reconnaître que s'il est légitime de donner au

(1) Voir supra, p. 97 et 126.

Ministère de l'Air le droit de procéder au balisage de tous les obstacles dangereux et même de l'imposer aux frais des concessionnaires de transports d'énergie électrique et aux exploitants de transports aériens, il pourra en résulter d'assez sérieuses difficultés pratiques, notamment pour les lignes électriques, lorsque le balisage s'étendra sur plusieurs kilomètres.

La solution idéale pour l'aviation eut été celle de la mise en souterrain de toutes les lignes électriques, mais c'est une solution à laquelle il paraît difficile de s'arrêter, étant donné son prix extrêmement élevé; non seulement il ne paraît pas possible de le demander pour les lignes existantes, mais même pour les lignes futures, car le prix de revient de l'électricité s'en trouverait singulièrement accru.

Le courant circule en effet, parfois, sous une tension de plus de 200.000 volts; on imagine les précautions nécessaires pour assurer son parfait isolement.

La chose est techniquement possible et est réalisée aux abords des grandes villes, mais est extrêmement coûteuse.

Signalons un point particulier : il eut été souhaitable que la loi du 4 juillet ait rendu obligatoire pour le Ministère des P. T. T. la consultation du Ministère de l'Air sur les projets de construction des postes de radiodiffusion, à laquelle il s'était engagé, par une décision du 25 mai 1924, mais qui en fait est assez irrégulière.

§ 2. — *Décret-Loi du 30 octobre 1935.*

La nécessité pour l'Armée de l'Air de posséder de nombreux terrains n'est pas nouvelle et dès l'après-guerre, le Ministère de la Guerre s'inquiéta de rechercher les solutions possibles, sans recourir à l'expropriation de vastes étendues de terrains.

1° On songea tout d'abord à appliquer un régime voi-

sin de celui établi par le décret-loi du 30 octobre 1935, mais par voie conventionnelle.

Deux objections se présentaient : l'une d'ordre juridique et l'autre d'ordre pratique.

Objection d'ordre juridique.

L'article 686 du Code civil, confère aux propriétaires, le droit d'établir sur leurs propriétés ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu, néanmoins, que les Servitudes établies ne soient imposées ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds.

Des servitudes grevant un fonds (fonds servant) ne peuvent donc être établies qu'en faveur d'un autre fonds (fonds dominant). L'administration ne possédant aucun fonds aux emplacements visés, ne pouvait donc légalement acquérir par titre, des servitudes conformes à la définition du Code Civil, c'est-à-dire, des droits réels grevant indéfiniment les immeubles en cause, en faveur d'autres fonds situés dans leur voisinage. Donc, même si l'Administration obtenait conventionnellement la signature d'engagements prévoyant l'imposition des servitudes, ceux-ci n'engageraient que les personnes intéressées et non les terrains; ils pourraient en particulier n'être pas acceptés par les héritiers à la mort du propriétaire. Il y avait donc un risque grave à faire des travaux d'aménagement qui pouvaient brusquement devenir sans utilité.

Ajoutons cependant que cette objection n'est pas absolument convaincante car il eût été possible de faire des engagements personnels de cette nature pour une durée limitée¹.

Objection d'ordre pratique. — Les propriétaires n'auraient accepté l'imposition des servitudes que moyennant des indemnités élevées, parfois presque aussi coûteuses

(1) Cfer Répertoire pratique Dalloz, V° Servitudes, n° 3.

que l'expropriation du terrain lui-même; indemnités que l'Administration n'aurait pu limiter, puisqu'elle ne pouvait avoir recours au Jury d'expropriation. Des essais tentés en 1929 ont confirmé cette crainte. En outre, dans les cas où la propriété est morcelée, c'est-à-dire dans la quasi totalité des cas, il eut été difficile d'obtenir des servitudes conventionnelles de tous les propriétaires; on eut ainsi abouti à avoir un terrain aménagé au 3/4, mais au milieu duquel eussent subsisté des talus, des arbres ou une dénivellation importante.

On pouvait songer, pour pallier l'inconvénient d'ordre juridique, à exproprier un terrain pour lui faire jouer le rôle d'un fonds dominant. Ce procédé n'eut pas permis d'atteindre le but visé qui était essentiellement d'interdire toutes constructions, plantations d'arbres et certaines cultures; ces servitudes ne dérivent pas, en effet, de la situation naturelle des lieux et ne pouvaient alors résulter que des conventions ou de la loi (article 639 C. C.).

On eut abouti ainsi à des servitudes conventionnelles, dont les inconvénients pratiques sont certains; ou à des servitudes légales, c'est-à-dire celles du décret-loi du 30 octobre 1935.

II. — Une seconde solution consistait à obtenir des locations, avec promesse de vente; ceci eut permis de disposer immédiatement des terrains et d'y faire les travaux utiles en échelonnant les paiements des terres sur plusieurs années.

Cette solution est théoriquement séduisante, mais elle se heurte à des objections pratiques; les propriétaires répugnent à consentir des promesses de ventes à long terme et la pratique a montré qu'il était difficile d'obtenir des options, mêmes courtes.

Ainsi, cette solution ne pouvait permettre de réaliser l'aménagement des terrains nécessaires pour l'Armée de l'Air.

III. — La location simple à long terme, présente éga-

lement des difficultés de réalisations pratiques; d'autant qu'il ne faut pas oublier qu'en raison du morcellement des terres, le refus de quelques propriétaires a pour effet d'annuler l'intérêt des promesses obtenues.

IV. — Une solution encore avait été proposée. Elle consistait, s'inspirant des dispositions de la loi du 24 juillet 1873, art. 28, à considérer comme manœuvres les opérations qui obligeraient à occuper et à aménager les terrains préalablement reconnus, dès qu'il y aurait une certaine tension politique. Les dégâts en résultant et la privation de jouissance seraient réglés dans les mêmes conditions que pour les manœuvres, c'est-à-dire selon une procédure simplifiée.

Cette solution présente des inconvénients qui apparaissent immédiatement.

Tout d'abord, il est souvent difficile d'apprécier si une situation politique est telle qu'elle soit de nature à faire prendre ces mesures exceptionnelles; les mois qui viennent de s'écouler ont fait connaître des situations qui pour n'être pas un prélude de guerre, ont entraîné certaines dispositions de précautions, telles, par exemple, l'occupation de la ligne fortifiée, dite ligne Maginot.

D'autre part, l'aménagement de terrains en aérodromes n'est pas l'œuvre de quelques instants, mais de plusieurs jours ou de plusieurs semaines, même dans les régions plates. Or, il serait à craindre qu'un conflit éclate soudainement; il serait alors trop tard pour procéder aux travaux d'aménagement indispensables.

Une solution assez semblable consistait à faire modifier l'article 36 de la loi du 3 juillet 1877, relative aux réquisitions militaires, en étendant aux terrains le droit de réquisition de chevaux, juments, mules et voitures, dès le rappel des réservistes.

Ce régime présente également l'inconvénient de ne pas permettre l'aménagement suffisamment rapide des terrains en cas de conflit brusque.

Aussi ne leur a-t-il pas été donné de suite.

V. — La dernière solution possible est celle de l'occupation temporaire, combinée avec des acquisitions échelonnées sur plusieurs années.

Les deux textes relatifs à l'occupation temporaire sont : la loi du 29 décembre 1892 et un décret-loi du 30 octobre 1935.

Aux termes de la loi de 1892, l'occupation temporaire peut être faite pour exécuter les opérations nécessaires à l'étude de travaux publics civils ou militaires (article 1^{er}) ou pour extraire des matériaux, faire des fouilles ou des dépôts de terre, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics, civils ou militaires.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 relatif à l'expropriation et à l'occupation temporaire des propriétés nécessaires aux travaux militaires, précise, (article 14) que les Administrations de la Guerre, de la Marine et de l'Air, peuvent occuper temporairement, pour tous les travaux d'ordre militaire, les propriétés privées, conformément aux dispositions de la loi du 29 décembre 1892.

Ces occupations ne sont permises, à notre sens que pour l'exécution de travaux; il ne semble pas qu'il faille les étendre à des surfaces aussi vastes que des terrains d'aviation¹ et pour une durée prolongée.

Mais supposons possible cette procédure; il subsiste cependant des inconvénients certains.

L'occupation temporaire ne peut se faire que pour une période de cinq ans au maximum; à l'expiration de ce délai, l'Administration peut être mise en demeure, par le propriétaire, soit d'évacuer, soit d'exproprier.

Si l'Administration évacue les terrains, tout le bénéfice des travaux est anéanti.

Si au contraire, l'Administration exproprie, nous retrouvons les inconvénients afférents aux expropriations que nous avons signalés, d'une part, lourde dépense financière et d'autre part, retrait de la culture, de grandes surfaces; sans doute, les expropriations seront échelonnées

(1) Cfer Répertoire Pratique Dalloz V° Travaux Publics, n° 6568.

sur plusieurs années; il n'en reste pas moins, que ce système ne fait que retarder la solution du problème au point de vue financier; il l'aggrave même, puisque, outre la valeur d'expropriation, il sera obligatoire de donner une indemnité pour l'occupation temporaire.

En outre cette solution, si elle a le grand avantage de la rapidité, puisque sans attendre l'expropriation et en se bornant à remplir les formalités de l'occupation temporaire, l'Administration est en possession des terrains qu'elle peut immédiatement aménager, a, par contre, l'inconvénient de n'être pas absolument juridique.

VI. — Les raisons qui justifient le décret du 30 octobre 1935 sont, nous l'avons vu, doubles; il doit permettre, d'une part, des économies substantielles, d'autre part, de laisser les terres à la culture.

Ce second résultat peut être obtenu par un autre moyen : l'Etat acquiert des terrains et après les avoir aménagés, les loue à des particuliers en limitant les cultures autorisées.

Ce procédé peut donner, certes, les mêmes satisfactions que le décret du 30 octobre 1935 à ce point de vue, mais il reste onéreux et ne permet pas d'échelonner l'effort financier. L'Etat devra tout d'abord payer le montant des terrains acquis; ensuite, il est permis de penser que les terres, dont la culture est limitée, ne pourront se louer qu'à un prix assez faible.

Sans doute pourra-t-on dire que l'Etat devra payer des indemnités élevées, dans le cadre du décret-loi du 30 octobre 1935 et que l'opération financière, si elle est échelonnée, n'en sera pas moins en définitive également coûteuse.

Nous ne le pensons pas; la moins-value des terres pour limitation de cultures, qui se présente dans un cas sous la forme de prix de location diminuée, et dans l'autre, d'indemnité compensatrice, sera plus grande dans le cas de location. Il ne faut pas oublier que l'indemnité com-

pensatrice est fixée par une Commission arbitrale et peut être imposée, tandis qu'au contraire, le prix de location ne peut être fixé qu'à l'amiable, puisqu'on ne peut obliger quelqu'un à devenir locataire.

En définitive, la meilleure preuve de la valeur d'un système est l'expérience des faits, mais nous croyons que cette procédure qui confère à l'Administration un mode d'action « nouveau, efficace et économique »¹ doit donner des résultats pratiques intéressants tout au moins dans certaines régions.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,
EDGARD ALLIX.

Vu :

Le Président de la thèse,
ACHILLE MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

(1) A. Mestre, *Le Génie Civil*, T. CIX, p. 190.

BIBLIOGRAPHIE

- APPLETON (Jean). — Traité élémentaire de Contentieux Administratif, Paris Dalloz, 1927.
- Note au D. 1920-3-1.
- AUBRY et RAU. — Droit civil Français, Tome 3, Paris-Marchal et Billard, 5^e édition.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif. Paris, Rousseau, 13^e édition, 1933.
- Note au D. P. 1910-2-17.
- BLACHÈRE. — L'air, voie de communication et le Droit. Thèse, Paris, 1933.
- BLAEVOET. — Des atteintes à la propriété privée, à raison des Travaux Publics, Paris-Giard, 1930.
- De l'imputation des frais de déplacement des ouvrages d'un permissionnaire ou d'un concessionnaire. *Revue générale d'Electricité*, T. XXIII, n° 6, p. 289.
- Notes D. P. 1927-1-125; D. P. 1930-1-137.
- BLONDEAU. — La concession de Services Publics. Thèse Grenoble, 1929.
- BONNARD. — Traité de Droit administratif. Paris, Sirey, 1935.
- Note au S/1933-3-97.
- BRUNSWICK (Mlle). — La responsabilité envers les tiers dans la navigation aérienne. Thèse Paris, 1934.
- CHAMBE (Lt-Colonel). — L'Armée de l'Air. Garde du Pays. *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1934.
- CHAUVEAU. — Note au D. P. 1936-4-81.
- CHRISTOPHLE. — Traité théorique et pratique de Travaux Publics, 2^e édition, 1899.
- COUANNIER. — Les éléments créateurs de Droit Aérien, Paris, Per Orbem, 1929.
- COURTHEUX. — Créons des Aérodromes, édité par la Fédération Aéronautique de France, 2^e édition 1936.
- Les bases d'hydraviation. *L'Aérophile* du 16 mai 1936 (en collaboration avec M. BEAUBOIS).
- CREPON. — Code annoté de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Marescq, 2^e édition, 1889.
- DEMENTHON. — Traité du Domaine de l'Etat édité par la Préparation administrative, 2^e édition.
- ESMEIN. — T. 6 du traité de Droit Civil de PLANIOL, RIPERT et PICARD. Note au S. 1933-1-289.

- FAUCHILLE. — Le Domaine aérien et le régime juridique des Aérostats. *Revue Générale de Droit Public*, 1901.
- FRICOTELLE. — Aviateurs et particuliers. Thèse Paris, 1923.
- GRAZIANI. — L'occupation temporaire. Thèse Paris, 1928.
- LE GOFF. — Traité théorique et pratique de Droit Aérien, Paris, Dalloz, 1934.
- Les servitudes aériennes. *Revue Générale de Droit aérien*, T. IV, 1935.
- GUILLIEN. — La loi du 4 juillet 1935 sur les servitudes « dans l'intérêt de la Navigation aérienne ». *Bulletin trimestriel de Doctrine et de Jurisprudence*, édité par le Syndicat Professionnel des Producteurs et Distributeurs d'Energie électrique, N° 223, Mars 1936.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif. Paris Sirey, 12^e édition 1933.
- Notes S. 1928-3-1; S. 1927-3-89.
- HIRSCHAUER (Ingénieur en Chef de l'Aéronautique). — L'aviation de tourisme. *Revue du Ministère de l'Air*, 15 août 1935.
- JAMMES. — Des actions civiles et pénales qui peuvent naître du fait de la navigation aérienne. Thèse Toulouse, 1912.
- JÈZE. — Principes généraux de Droit administratif. T. III, Paris, Giard, 3^e édition.
- Les éléments essentiels du Service Public. *Revue de Droit public*, 1913, p. 503.
- JONCOUR. — Des servitudes établies en faveur de la navigation aérienne. Thèse Rennes, 1936.
- JOSSERAND. — Cours de Droit Civil positif français. Paris-Sirey, 2^e édition, 1932-1933.
- Notes au D. P. 1908-2-73 et D. P. 1913-2-177.
- JULLIOT. — De l'abus de droit dans ses applications à la locomotion aérienne. Paris Sirey, 1910. Extrait de la *Revue des Idées*.
- LAFERRIERE. — Traité de la Juridiction administrative. Paris, Berger-Levrault, 2^e édition, 1896.
- LAMPUE. — Les rapports entre l'Etat Français et les Compagnies de transports publics aériens. Thèse Paris, 1927.
- MAGUERO. — Dictionnaire des Domaines. Berger-Levrault, 2^e édition 1911.
- MAZEAUD (H.). — Note au S. 1933-1-49.
- MAZEAUD (H. et L.). — Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle. Paris, Sirey, 2^e édition 1934.
- MESTRE. — Propriétaires et Compagnies de Distributions d'Energie électrique, Paris Tenin, 1925.
- Les réseaux électriques et les mesures prescrites par la

- loi du 4 juillet 1925 dans l'intérêt des aérodromes. *Le Génie Civil*, T. XC, p. 190.
- L'entretien des lignes électriques et les servitudes d'accès. *Le Génie Civil*, T. LXXXIX, n° 25, p. 566.
- Le Droit des entrepreneurs en matière d'implantation des pylônes pour lignes électriques. *Le Génie Civil*, T. XC, n° 6, p. 150.
- Préface à la 2^e édition de « La concession de Service Public » de M. BLONDEAU.
- Notes au S. 1927-2-17; S. 1917-2-105; S. 1924-1-289; S. 1924-1-84.
- NAQUET. — Note au S. 1902-1-217.
- DE NARBONNE. — La question aérienne : problème National. *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1936.
- PLANIOL. — Traité élémentaire de Droit civil, T. I, Paris, Librairie Générale de Droit, 12^e édition 1932.
- Note au D. P. 1914-2-97.
- PLANIOL, RIPERT et PICARD. — Traité pratique de Droit civil français, T. 3, T. 6, Paris, Librairie Générale de Droit.
- RIPERT. — Projet de loi sur la Navigation Aérienne.
- Rapport de la Commission de la Société d'Etudes législatives, Paris, Rousseau, 1922.
- Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des Travaux Publics. Thèse Aix, 1904.
- Note au D. P. 1925-2-137.
- SALEILLES. — Note au S. 1902-2-1.
- TISSOT. — Des obstacles à la navigation aérienne dans le voisinage des aérodromes. *Revue Juridique Internationale de la locomotion aérienne*, n° Avril, Mai, Juin 1929.
- TROTABAS. — Note au D. P. 1931-3-1.
- VIVENT. — Paradoxes aéronautiques édité par les Ailes, 1936.
- Notre aviation marchande. Edition Sansot, Paris, 1926.

TABLE DES MATIERES

	Pages
PRÉFACE	VII
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — <i>Justifications techniques des servitudes</i> ..	9
CHAPITRE II. — <i>Le droit de survol</i>	19
CHAPITRE III. — <i>Mesures de Protection de la Navigation Aérienne antérieures à la loi du 4 juillet 1935</i>	30
CHAPITRE IV. — <i>Servitudes imposées aux terrains situés aux abords des aérodromes (Loi du 4 juillet 1935)</i>	38
<i>Section I. — Nature juridique des servitudes et prin- cipes fondamentaux de la Loi</i>	38
<i>Section II. — Champ d'application de la Loi</i>	43
§ 1. — Aérodromes protégés	43
§ 2. — Obstacles visés	57
§ 3. — Zones des servitudes	59
<i>Section III. — Plan d'établissement</i>	67
§ 1. — Préparation du plan	69
§ 2. — Mise à l'enquête	75
§ 3. — Prise du décret	80
§ 4. — Mesures postérieures au décret	81
§ 5. — Délais d'application	82
§ 6. — Date d'application	83
<i>Section IV. — Droits de l'Administration et des Col- lectivités</i>	85
§ 1. — Servitudes non œdificandi	85
§ 2. — Servitudes non altius tollendi	85
§ 3. — Droit de suppression des obstacles existants	86
§ 4. — Présomption de mauvaise foi	88
§ 5. — Sanctions	95
a) Pénales.	
b) Civiles.	

	Pages
<i>Section V. — Indemnités</i>	100
§ 1. — Indemnités en cas de réduction ou suppression d'obstacles	112
§ 2. — Indemnités en réparation du dommage actuel et certain	128
§ 3. — Règles communes aux diverses catégories d'indemnités	131
<i>Section VI. — Extinction et modification des servitudes</i>	135
§ 1. — Modification	135
§ 2. — Extinction	136
CHAPITRE V. — <i>Dispositions applicables à l'ensemble du territoire (Loi du 4 juillet 1935)</i>	142
<i>Section I. — Balisage des obstacles dangereux</i>	143
§ 1. — Modalités du balisage	144
§ 2. — Imputation des frais	145
<i>Section II. — Lignes électriques et câbles de guidage électromagnétiques</i>	151
<i>Section III. — Transporteurs Aériens</i>	161
<i>Section IV. — Sanctions</i>	163
CHAPITRE VI. — <i>Les servitudes du décret-loi du 30 octobre 1935</i>	165
<i>Section I. — Modalités d'application</i>	165
§ 1. — Conditions d'imposition	165
§ 2. — Terrains soumis	166
§ 3. — Nature des servitudes	168
§ 4. — Procédure d'imposition	172
<i>Section II. — Indemnités</i>	184
<i>Section III. — Extinction des servitudes</i>	191
<i>Section IV. — Sanctions</i>	192
CHAPITRE VII. — <i>Législations étrangères</i>	194
CHAPITRE VIII. — <i>Solutions extralégales. Critique des Lois.</i>	201
BIBLIOGRAPHIE	216

